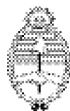


LIBRO BLANCO DE LA PREVISION SOCIAL



MINISTERIO DE
TRABAJO
EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL



SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidencia de la Nación

Presidente

Eduardo A. DUHALDE

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Ministra

Graciela CAMAÑO

Secretaría de Seguridad Social

Secretario

Alfredo H. CONTE-GRAND

Secretaría de Trabajo

Secretaria

Noemi RIAL

Secretaría de Empleo

Secretaria

Mirta D. WARD

Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social

Director

Walter O. ARRIGHI

Administración Nacional de la Seguridad Social

Director Ejecutivo

Sergio T. MASSA

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

Superintendente

Enrique H. PICADO

Superintendencia de Riesgos del Trabajo

Superintendente

José M. PODESTA

El presente Libro Blanco es el resultado del trabajo y participación de un buen número de personas y entidades que con sus aportaciones han permitido realizar un diagnóstico sobre la situación actual del Sistema de Protección Social de la Invalidez, Vejez y Muerte en el país, a la vez que fijar los lineamientos para su reforma.

COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL REGIMEN PREVISIONAL

Integrantes:

María del Carmen BESTEIRO
Stella Maris BORREGO
Juan José ETALA
Jorge GARCÍA RAPP
Silvia Elena GASCÓN
Gerardo Gustavo GENTILE
Horacio Ricardo GONZALEZ

Roberto Donaldto LENNOX
Cristina Teresa MEGHINASSO
Carlos Jesús MELIAN
Juan Carlos PAULUCCI
Héctor Osvaldo SAINZ
Alejandro SICARDI de ESTRADA
Inés TORRES LÓPEZ

Asistencia Técnica

Ministerio de Economía
Alfredo AGULLEIRO
Alejandro Luis SÁNCHEZ

Asociación Internacional de la Seguridad Social
Lilia ARCHAGA QUIROZ

Administración Nacional de la Seguridad Social
Luis BULIT GOÑI

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
Mario PAGANINI

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
Luis BENEDESSI

Oficina Internacional del Trabajo
Fabio BERTRANOU

Secretaría de Seguridad Social
Walter ARRIGHI
Elsa RODRÍGUEZ ROMERO

Coordinación y Secretaría Técnica

Pablo CASALÍ
Alicia CUÑARRO

Ariel PINO
Georgina ROMAN

"También se ha de proveer diligentemente que en ningún momento falte al obrero abundancia de trabajo y que se establezca una aportación con que poder subvenir a las necesidades de cada uno, tanto en los casos de accidentes fortuitos de la industria cuanto en la enfermedad, en la vejez y en cualquier infortunio".

CARTA ENCÍCLICA **RERUM NOVARUM**
DEL SUMO PONTÍFICE LEÓN XIII (1891)
SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS OBREROS

PROLOGO

Esta publicación tiene como objetivo dejar documentadas las reflexiones, análisis, consensos y discusiones que impulsara el gobierno en lo referente al desarrollo del Sistema de Protección Social de la Invalidez, Vejez y Muerte vigente en la República Argentina.

Desde el momento de asumir la responsabilidad de gobierno se consideró prioritario estudiar a fondo el sistema vigente, con la convicción que responde parcialmente a las promesas que efectúa el orden jurídico y menos aún a las necesidades de los beneficiarios, disminuyendo en forma preocupante la cobertura.

También preocupa que esta circunstancia, además de excluir a gran parte de los ciudadanos, puede atribuirse a un diseño que ha constituido una carga fiscal considerable, generando la consiguiente inequidad para quienes con sus impuestos sostienen al Estado y no son incluidos en la protección de las contingencias sociales.

También la existencia de reiteradas discusiones en la sociedad en general y en ámbitos de las organizaciones sociales y políticas sobre las ventajas y defectos de la administración pública o privada o el régimen financiero de reparto o capitalización individual, implica ocuparse de las herramientas e influye directa y negativamente en todas las propuestas.

Teniendo en cuenta estas circunstancias se inició un proceso de reforma a partir de las constataciones de diagnósticos objetivos que fueran solicitados a la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). El gobierno impulsó este proceso a partir de tres ideas centrales: la búsqueda de un diseño del sistema que permita extender la cobertura, el planteo de un cambio cultural que implique apoyar, adherir, confiar en el sistema y todo ello con la mayor participación y consenso posible.

La determinación de impulsar este proceso tuvo como antecedente contundente las conclusiones de la Mesa del Diálogo Argentino en lo que se refiere a la seguridad social y el convencimiento que la importancia del tema y la gravedad de la situación imponían iniciarlo inmediatamente aunque por la transitoriedad del gobierno no se llegara a una reforma estructural como la que es necesaria.

Estos enfoques se traducen en una importante decisión política en el momento que el Poder Ejecutivo suscribe el Decreto N° 1934 del 30/09/2002 mediante el cual designa una Comisión Especial para la

Reforma del Régimen Previsional, integrada por expertos independientes, con el mandato preciso de definir lineamientos para enriquecer las discusiones con los sectores interesados.

Cabe aquí un especial agradecimiento a los miembros y colaboradores de la mencionada Comisión que en forma desinteresada trabajaron arduamente, durante varios meses analizando en profundidad los distintos temas de alta complejidad que se relacionan con esta rama de la protección social.

Se ha incluido en el Capítulo I un resumen de la situación actual con el agregado de las principales informaciones necesarias para comprender la actual realidad y la más probable proyección en el corto plazo.

En el Capítulo II se cuenta con las opiniones, propuestas y planteamientos, tanto de la Comisión Especial como de actores sociales.

En el Capítulo III se encontrarán comentarios de expertos internacionales que siguieron muy de cerca las discusiones y que están participando activamente en procesos de reforma en países de muy diferentes características.

En el Capítulo IV se consideró importante agregar los lineamientos para una reforma que se considera acogen gran parte de las propuestas y sugerencias realizadas y que pueden constituirse en un aporte para las decisiones que deberán necesariamente adoptarse en el nuevo período de gobierno.

Por último, en el Capítulo V se encuentran las consideraciones finales.

Los lineamientos siguen más las inquietudes y alternativas que pudieron recogerse en la sociedad que las inclinaciones e ideas personales de los miembros del equipo de trabajo del Ministerio. Consideran también las discusiones en el ámbito internacional como la Iniciativa de la AISS cuyo lema es "Más Seguridad en la Seguridad Social"

Se espera haber contribuido a lograr los cambios fundamentales que la ciudadanía reclama y que deben constituir una política de estado que supere las eventuales diferencias entre los dirigentes y las doctrinas que en forma coyuntural puedan tener vigencia.

Graciela Camaño

CAPITULO I

La Previsión Social en Argentina

1. Evolución de la previsión social argentina

1. Antecedentes

Los antecedentes del régimen jubilatorio argentino pueden rastrearse en la época de la Colonia. Por entonces existían las jubilaciones y pensiones graciables, otorgadas por la Corona española a sus servidores, y surgen los montepíos, que eran las instituciones encargadas de organizar la previsión social para militares y funcionarios.

Los montepíos se apoyaban en la solidaridad mutualista. En estas instituciones, que sobrevivieron al cambio de autoridades que se produjo en 1810, aparecieron por primera vez los atributos del moderno seguro social: régimen legal, afiliación y aporte económico obligatorio de los afiliados.

Tras la caída del gobierno español, las nuevas autoridades reglamentaron los beneficios graciables, pero en los años siguientes, para poder hacer frente a los requerimientos económicos de las guerras de independencia, se dictaron diversas medidas que los dejaron sin efecto.

Definición

Beneficios graciables son aquellos cuyo otorgamiento depende a voluntad la institución benefactora, a partir de la constatación de las necesidades de los beneficiarios, sin que éstos hayan efectuado aporte o contribución alguna. De allí que también suele denominárselos "pensiones no contributivas".

Hacia fines del siglo XIX surgen las primeras leyes jubilatorias, que se mantienen todavía dentro del concepto graciable o semigraciable de los beneficios y comprenden solamente a determinados grupos de funcionarios y empleados de la Nación.

Recién en las leyes de presupuesto para los años 1901 a 1904 se dispuso deducir el 5% de los sueldos de los empleados públicos y de los jubilados en concepto de aportes personales para ir generando un fondo de jubilaciones.

2. Regímenes orgánicos de previsión social

En 1904 se dictó la ley número 4.349, "Ley de montepío civil", que estableció el primer régimen orgánico de previsión social, iniciando la etapa moderna de la evolución de los sistemas previsionales en Argentina. Esta etapa se puede dividir en cinco períodos:

1. Primeros regímenes orgánicos por actividades, a partir de 1904.
2. Universalización de la previsión social, a partir de la década del 40.
3. Reforma administrativa y unidad legislativa, a partir de fines de la década del 60.
4. Crisis del sistema, desde mediados de la década del 80.

5. Reforma del sistema previsional, desde principios de la década del 90.

Período 1:

Primeros regímenes orgánicos por actividades

La ley 4349, del año 1904, creó la Caja Civil para los trabajadores que desempeñaban cargos permanentes en la administración estatal y cuyas remuneraciones figuraban en el Presupuesto Anual de Gastos de la Nación: docentes y empleados del Consejo Nacional de Educación, empleados de bancos oficiales y de ferrocarriles argentinos, magistrados judiciales y funcionarios con cargos electivos.

A partir de esta ley -que sirvió de modelo para las leyes jubilatorias que la sucedieron- se modificó la denominación de la entidad encargada de administrar un régimen previsional, que pasó a llamarse Caja, en lugar de Montepío.

El artículo 1 de la Ley 4349 contiene una declaración de singular trascendencia: los fondos y rentas de la Caja son propiedad de las personas comprendidas en su régimen. Esto quiere decir

que los fondos de la Caja tenían un destino determinado: el pago de jubilaciones y pensiones a los afiliados.

Los ferroviarios que prestaban servicio en empresas privadas, que desde hacía tiempo luchaban por los beneficios de la previsión social, encontraron un argumento de peso para apoyar sus reclamos cuando el personal de los ferrocarriles del Estado fue incorporado al régimen de la ley 4349 y llegaron incluso a la huelga.

De esa aspiración se hizo eco el diputado Carlos Carlés, quien en 1912 presentó un proyecto de ley para incorporar a la Caja Civil al personal de los ferrocarriles de empresas particulares. Este proyecto no prosperó, pero dejó planteada la idea de previsión social para empleados y obreros de empresas privadas y de capital extranjero, que en esa época tenían a su cargo casi todos los servicios públicos.

Con la sanción de la Ley 10.650, que puso en funcionamiento el nuevo régimen jubilatorio para el sector ferroviario, la previsión social llegaba al ámbito de las empresas privadas y dejaba de ser un privilegio de los empleados del gobierno.

Creación de Cajas Previsionales en el período 1904-1939

Año	Ley	Caja
1904	4.349	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (o Caja Civil) (empleados públicos)
1915	9.653	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios
1919	10.650	Nuevo régimen jubilatorio para el sector ferroviario
1921	11.110	Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía constituidas en virtud de autorización del Gobierno Nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (o Caja de Servicios Públicos)
1923	11.232	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Empresas Bancarias (cambiará su nombre a partir de la sanción de la ley orgánica 11.575)
1929	11.575	Caja Nacional de Jubilaciones Bancarias
1939	12.581	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas
1939	12.612	Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacional

Período 2:

Universalización de la previsión social

En 1944 comenzó un proceso gradual de expansión de los beneficios previsionales a toda la población trabajadora, incluidos los trabajadores independientes y los propios empleadores. Esta expansión se hizo sin ninguna planificación y dió origen a normativas dispersas e inconexas, con omisiones importantes y con tratamiento desigual de los requisitos y beneficios, lo que en muchos casos resultaba injusto.

Ya en ese mismo año, el decreto-ley 10.424 que creó el Consejo Nacional de Previsión Social apuntaba a una reforma integral que ordenara el sistema. Sin embargo, este propósito no se cumplió de inmediato, sino a través de un largo proceso legislativo que estuvo centrado en la formulación de normas aplicables a todas las Cajas, con el objeto de atenuar las desigualdades existentes entre los distintos regímenes vigentes, que recién se concretó en la década del 60.

- **Decreto-ley 10.315/44:** incorporación al régimen de la ley 11.110 (Caja de Servicios Públicos) del personal que realizaba tareas permanentes o transitorias en instituciones médicas (hospitales, casas de salud, etc.), de las asociaciones y entidades profesionales o gremiales vinculadas a dichas actividades y de entidades de socorro mutuo que prestaban asistencia médica a sus asociados.
- **Decreto-ley 14.535/44:** ley orgánica de jubilaciones para periodistas.
- **Decreto-ley 23.682/44:** incorporación de los trabajadores de entidades de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro a la Caja Bancaria.
- **Decreto-ley 31.665/44:** ley orgánica de previsión para el personal del comercio, las actividades afines y las civiles.
- **Decreto-ley 6.395/46:** ley orgánica de previsión para el personal de la marina mercante, que comprende también al de la aeronáutica civil y las actividades afines.
- **Decreto-ley 13.937/46:** incorporación de los

obreros industriales al sistema previsional.

- **Ley 14.067 (1951):** incorporación obligatoria a la Caja de Servicios Públicos (Ley 11.110) del:
 - Personal que prestaba servicios permanentes, accidentales o transitorios en empresas de transportes automotores colectivos de pasajeros de jurisdicción nacional.
 - Personal de empresas de capital privado que explotaran idéntico servicio, cuya concesión o permiso emanara de los gobiernos de las provincias o municipalidades que estuvieran adheridas al régimen de la ley 11.110 y el de las que en lo sucesivo se adhirieran.
- **Ley 14.397 (1954):** régimen único, administrado por tres Cajas distintas, para la jubilación de los profesionales, los empresarios y los trabajadores independientes. Esto constituyó un hecho revolucionario en la historia previsional argentina.
- **Ley 14.399 (1954):** régimen previsional para los trabajadores rurales.
- **Decreto-ley 11.911/56:** en conformidad con lo previsto en el estatuto laboral para el personal del servicio doméstico (Decreto-ley 326/56), extensión del amparo jubilatorio a dicho sector.
- **Ley 14.588 (1958):** incorporación de los trabajadores gráficos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas.

El proceso de extensión de los beneficios previsionales se completó recién a fines de la década del 60 cuando:

- La **Ley 18.038 (1969)** sobre jubilación para trabajadores autónomos permitió la afiliación voluntaria de personas que no realizaran actividad lucrativa alguna.

En esta medida se puede entrever una transición de la previsión social para el trabajador y su familia hacia la seguridad social para todos, independientemente de la posición que se ocupe o de la función que se cumpla en la sociedad.

- La **Ley 18.916 (1970)** declaró expresamente que entre las personas que podían afiliarse voluntariamente al régimen de trabajadores autónomos estaban comprendidas las amas de casa.

Período 3:

Reforma administrativa y uniformidad legislativa

Recién a fines de la década del 60 se concretó la reforma administrativa, a partir de la Ley 17.575 (1968) . Esta ley otorgó a la Secretaría de Seguridad Social la función de órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Seguridad Social. Además, estableció la unificación de los distintos regímenes nacionales de previsión bajo la administración de tres Cajas Nacionales de Previsión:

- a) Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles. Comprendía las antiguas Cajas Nacionales de Previsión para:
 - Personal bancario y de seguros.
 - Personal de comercio y actividades civiles, incluida la sección trabajadores del servicio doméstico.
 - Personal de la industria.
 - Personal de la navegación.
 - Periodistas y gráficos.
 - Trabajadores rurales.
- b) Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos. Comprendía las antiguas Cajas Nacionales de Previsión para:
 - Personal del Estado.
 - Personal ferroviario.
 - Personal de servicios públicos.
- c) Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos. Comprendía las antiguas Cajas Nacionales de Previsión para:
 - Empresarios.
 - Profesionales.
 - Trabajadores independientes.

Las Cajas Nacionales de Previsión son los organismos de aplicación del Régimen Nacional de Previsión Social (Ley 19.575 (1968)).

La uniformidad legislativa comienza a concretarse a fines de 1968. El 30 de diciembre de ese año se sancionan dos leyes fundamentales para la historia previsional argentina:

- La **Ley 18.037** determina un único régimen para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado.
- La **Ley 18.038** determina un único régimen para los trabajadores autónomos

Ambos textos legales fueron reglamentados por el decreto 8525/68 y comenzaron a regir el 1° de enero de 1969, haciéndolo durante casi 26 años (hasta el 14 de Julio de 1994, fecha en que ambas normas quedaron derogadas por la ley 24.241, que instituyó un nuevo sistema previsional, aún vigente).

Con la sanción de las leyes 18.037 y 18.038 se constituyó el denominado SISTEMA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL (SNPS) , el cual comprendía a casi el 90% de la población económicamente activa y que se hallaba constituido por los dos subsistemas mencionados: el correspondiente a los trabajadores en relación de dependencia, regulado por la ley 18.037 y el de los autónomos regido por la ley 18.038.

Aportar al SNPS era, en principio, obligatorio para todo aquel que llevara a cabo una actividad laboral remunerada o ejerciera en forma autónoma una actividad lucrativa.

En ambas leyes se otorgaban las siguientes prestaciones:

- Jubilación Ordinaria
- Jubilación por Edad Avanzada
- Jubilación por Invalidez
- Pensión por fallecimiento

El haber de la Jubilación Ordinaria de los trabajadores en relación de dependencia se calcula

ba a partir del promedio de los ingresos percibidos en los tres años de mayores retribuciones dentro de los últimos diez de aportes. Tales ingresos eran actualizados a la fecha del cese de actividades mediante un índice, confeccionado por la Secretaría de Seguridad Social, que reflejaba la evolución del nivel general de las remuneraciones de la economía. El haber jubilatorio representaba entre el 70% y el 82% del promedio de ingreso así determinado, según la edad a la que se producía el cese del trabajador.

Para los trabajadores autónomos el haber de su Jubilación Ordinaria dependía de la categoría en la cual se hubieran ingresado los aportes. La ley 18.038 establecía criterios para encuadrar a cada trabajador autónomo en una categoría determinada.

El Sistema Nacional de Previsión Social era administrado exclusivamente por el Estado. Se estructuró a través de los siguientes Organismos:

- Desde 1969: las tres Cajas Nacionales de Previsión antes mencionadas
- Desde 1990: por el Instituto Nacional de Previsión Social, que sustituye a las anteriores
- Desde 1992: por la Administración Nacional de la Seguridad Social

Período 4: Crisis del Sistema

A mediados de la década del '80 tanto los funcionarios encargados de administrar el Sistema Nacional de Previsión, como sus propios beneficiarios, comenzaron a hablar de la "crisis" del sistema.

En el caso de los primeros, porque percibían que los ingresos del sistema no permitían cumplir con las prestaciones comprometidas en su total cuantía y los segundos, en tanto veían que sus prestaciones se alejaban cada vez más de los valores prometidos por la ley por la que habían obtenido su jubilación.

Existía ya un problema de financiamiento del sistema, el que no era más que el efecto de varias causas, entre ellas:

- Ante todo, la ausencia de una política social a largo plazo que fuera monitoreando el Sistema Previsional y aplicando los correctivos necesarios para su continuidad, previa definición clara de sus objetivos;
- Caída de la masa salarial, provocada por un aumento tanto del desempleo como del trabajo informal ("en negro")
- Ausencia de efectivos controles sobre la "evasión previsional", lo que permitió su rápido incremento.
- Existencia de regímenes jubilatorios especiales en los que con menores requisitos de edad y servicios respecto del régimen general, otorgaban haberes cuya determinación no se efectuaba en función de un promedio de remuneraciones, sino considerando el sueldo percibido al momento del cese; a lo que se sumaba que la movilidad (actualización) de este haber se realizaba sobre la base del incremento del sueldo del cargo que se había desempeñado y no –como en el régimen general– en función de la aplicación de un índice que reflejaba –o debía reflejar– el incremento del salario promedio de la economía.
- Falta de oportunas correcciones a variables tales como edad y servicios mínimos requeridos, a fin de evitar o paliar las consecuencias sobre el sistema previsional de la tendencia mundial a lo que se ha denominado "envejecimiento de la población". Esto es, un aumento en la expectativa de vida, sumado a una disminución de la natalidad. En la Argentina, los mayores de 60 años representaban el 5% de su población en el año 1950, elevándose este porcentaje al 10% en 1980; a su vez, las personas entre 25 y 60 años se mantenían en un porcentaje que rondaba, en ambas fechas el 44%.
- Políticas de reducción o supresión de las contribuciones patronales, lo que implicaba una importante disminución en los ingresos naturales del sistema.
- Deficiente administración del sistema, lo que se traducía en:
 - Considerables atrasos en la tramitación de

los beneficios, lo que implicaba que –al momento del pago– debían abonarse sumas en concepto de actualización monetaria.

- Otorgamiento de jubilaciones por invalidez en las que no se controlaba adecuadamente el cumplimiento estricto de los requisitos legales, lo que generó que durante la década 80-91 se duplique su significación relativa respecto del total de beneficios otorgados.
- El proceso inflacionario sufrido durante la década del '80, lo que afectó sensiblemente el equilibrio ingresos/egresos del Sistema Previsional

Estas y otras razones, se manifestaban en una disminución cada vez más marcada del haber de las prestaciones que el sistema abonaba a sus beneficiarios. A fines de la década del 80 el haber promedio abonado a los pasivos, representaba menos del 40% de la remuneración promedio que percibían los activos.

Se generaron entonces por parte de los jubilados y pensionados una gran cantidad de reclamos administrativos que rápidamente se transformaban en judiciales, en procura del cumplimiento de las normas por las que habían sido otorgados sus beneficios. La Justicia hacía lugar a los reclamos y esto implicó la acumulación de una importante deuda a favor de la clase pasiva.

Sin duda, ya a comienzos de la década del 90 debía pensarse en la búsqueda de solución a este problema.

Período 5:

Reforma del Sistema Previsional

A partir del año 1991 las autoridades comenzaron a elaborar un Proyecto de Reforma Previsional que se presentaría al Congreso de la Nación a mediados de 1992. El mismo creaba un nuevo sistema previsional para los trabajadores menores de 45 años, modificando para los mayores de esa edad el régimen hasta entonces vigente.

Para los menores de 45 años se proyectaba un sistema basado en la capitalización de sus aportes obligatorios, lo que sería administrado por Sociedades Anónimas. Este proyecto no fue aceptado por la Legislatura, por entenderse que la obligatoriedad a un régimen de capitalización privado atentaba contra la libertad del trabajador.

En consecuencia se fueron introduciendo modificaciones hasta llegarse a la conformación de un sistema mixto, en el cual los beneficios a otorgarse tienen un componente público y otro privado, permitiéndose a los trabajadores el optar por la derivación de su aporte personal ya sea al Estado o a la entidad privada que lo administre. A su vez, y entendiéndose que las personas que se encontraban aportando al Sistema Nacional de Previsión Social no contarían materialmente con el tiempo necesario para acumular un capital adecuado para lograr una renta aceptable para el resto de sus vidas y las de sus derechohabientes, se introdujo la figura de la "prestación compensatoria", lo que implicaba un reconocimiento de los aportes efectuados al Sistema que se iría a derogar.

Así, en el mes de Octubre de 1993 se sanciona la ley 24.241 que derogaba las leyes 18.037 y 18.038 y creaba, con vigencia a partir del 14 de Julio de 1994, el llamado SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJyP).

3. Organización institucional de la recaudación de la seguridad social

La organización institucional por la que, durante los últimos años, se llevó a cabo la recaudación y fiscalización de los recursos de la Seguridad Social que tuvieron como base las cotizaciones establecidas, tanto sobre las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia, como sobre la renta presunta de los trabajadores autónomos, puede resumirse como sigue.

Hasta el año 1990, la recaudación de estas coti-

zaciones se encontraba a cargo de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional que funcionaba en la órbita de la Secretaría de Seguridad Social. Esta Secretaría se encontraba en la estructura del Ministerio de Bienestar Social en un principio y luego –disuelto éste– en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

En el año 1990 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social, entidad de derecho público no estatal, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. Su objeto –entre otros de tipo prestacional– era el de recaudar y establecer las modalidades de recaudación de los aportes, contribuciones y tributos destinados al financiamiento del régimen previsional. En el año 1992 se disuelve este Instituto Nacional de Previsión Social.

En sustitución de todas las entidades vigentes se crea la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

La ANSES quedó entonces facultada para recaudar las cotizaciones correspondientes al régimen previsional, al de asignaciones familiares y al de subsidio por desempleo, así como a fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones pertinentes.

En el año 1993 se produce un cambio trascendente, ya que se toma la decisión de encomendar al Ministerio de Economía la tarea de recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social, a través de la transferencia de las funciones antes mencionadas de la ANSES (Ministerio de Trabajo) a la Dirección General Impositiva, hoy Administración Federal de Ingresos Públicos (Ministerio de Economía).

blicos (Ministerio de Economía).

Esta Administración (AFIP) contaba, hasta el año 2001, con dos Direcciones, la de recaudación tributaria (DGI), dentro de la cual se encontraba la recaudación para la seguridad social, y la de recaudación aduanera (DGA). En el año 2001 se crea una tercera Dirección, la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

A fines de este último año se crea el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), como ente público no estatal, dentro de la órbita del Ministerio de Economía, con las funciones que, hasta ese momento ejercía la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

Frente a la institución creada sin mayores discusiones técnicas, hay que mencionar que la creación de este Instituto se origina en una situación previa, de resultados muy negativos en los procesos de recaudación.

El INARSS, que comenzó a funcionar en enero de 2002, es un ente público no estatal, con autarquía financiera y operativa, conducido por un Director Ejecutivo y un Consejo de Administración integrado por los actores responsables de su financiamiento e interesados en mejorar la calidad de los servicios; entre ellos figuran:

- La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
- La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES),
- Las Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP),
- Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART),
- Las Obras Sociales Sindicales, y
- Las Obras Sociales del Personal de Dirección.

2. Descripción de los regímenes previsionales vigentes

1. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, con alcance nacional fue instituido por la Ley N° 24.241 y rige desde julio de 1994. Su marco legal fue complementado por las Leyes N° 24.347 y N° 24.463 (Ley de Solidaridad Previsional)

En esta sección se presentan sintéticamente sus características principales.

Objeto

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones tiene por objeto cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Personas Comprendidas

Están comprendidas en este sistema, con carácter obligatorio, todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad privada o pública, o ejerzan actividades en forma autónoma.

Están excluidos: el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años.

Al momento en que la ley entró en vigencia, no se incluyeron en el sistema los empleados públi-

cos provinciales y municipales; posteriormente, se fueron incorporando a este régimen nacional varios de estos regímenes provinciales y municipales, tal como la ley lo autorizaba .

Regímenes incluidos

• **Régimen de Capitalización:** Administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y regulado por la Superintendencia correspondiente (SAFJP). Se financia mediante un mecanismo de capitalización individual, que consiste en la acumulación de los aportes del trabajador en actividad y el producido de las rentas de estos aportes.

Las AFJP tienen como objeto único y exclusivo administrar un fondo que se denomina Fondo de Jubilaciones y Pensiones y otorgar las prestaciones y beneficios que establecen la Ley N° 24.241 y sus normas complementarias.

Definición

El Fondo de Jubilaciones y Pensiones es un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de la Administradora y pertenece a los afiliados. La AFJP no tiene ningún derecho de propiedad sobre él. Los bienes y derechos que componen el patrimonio de dicho fondo son inembargables y están destinados exclusivamente a generar las prestaciones del sistema.

· **Régimen de Reparto:** Administrado por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad.

Consiste en la utilización de una fórmula mediante la cual se establecen los montos que necesita recaudar el sistema en función de las prestaciones que deban pagarse y de los gastos que ello demande. Las sumas recaudadas por el Estado entre los trabajadores y sus empleadores constituyen parte de los fondos para el pago de prestaciones a los que se suma la financiación del Estado.

La fórmula tiene en cuenta factores tales como:

- La cantidad de población activa y pasiva (tasa de sostenimiento)
- El monto total de las remuneraciones abonadas, de las prestaciones por abonar y de los gastos que ello demande.

Opción

Al comenzar a regir el nuevo Sistema, todos los trabajadores contaron con un plazo para elegir –de allí en más– el destino de sus aportes personales (es decir la suma que se descuenta de su remuneración). En tal sentido debía optarse entre el Régimen de Reparto y el de Capitalización. Una vez efectuada esta opción, el trabajador podía –y puede aún– pasar del Sistema de Reparto al de Capitalización, en cualquier momento. Por el contrario, el traspaso del Sistema de Capitalización al de Reparto no es posible (existió un período de excepción durante dos años hasta julio de 1996).

El afiliado que opte por el régimen de capitalización debe elegir una AFJP del sistema pero conserva el derecho a traspasarse a otra, dentro de los plazos legales establecidos.

En caso de no haber realizado la opción, el afiliado es considerado indeciso, incluyéndoselo en el Régimen de Capitalización, y asignándosele una AFJP según procedimientos que se fueron modificando.

A su vez, toda persona que –en cualquier momento– comience su vida laboral deberá también –dentro de un breve plazo que la ley indica– efectuar esta opción entre el Régimen de Reparto y el de Capitalización, caso contrario será considerado "indeciso", con las consecuencias antes señaladas.

Prestaciones del sistema

· *Prestación básica universal (P.B.U.):*

Tiene por finalidad brindar una prestación mínima a quienes hayan alcanzado la edad de retiro y aportado gran parte de su vida activa. Su haber es independiente del monto de los aportes ingresados y de las remuneraciones percibidas.

· *Prestación Compensatoria (P.C.):*

Tiene por finalidad reconocer los aportes efectuados al anterior sistema previsional, es decir, los anteriores a julio del 94 a aquellos que hayan alcanzado los requisitos para obtener la PBU. Su haber guarda relación, por un lado con las remuneraciones percibidas durante los últimos años de aportes (en el caso de la relación de dependencia) o de las rentas de referencia de las categorías por las que aportó durante toda su vida activa (en el supuesto del trabajador autónomo), y por el otro con la cantidad de años aportados al derogado Sistema Nacional de Previsión Social.

Estas dos prestaciones, la PBU y la PC, se otorgan cualquiera sea el régimen por el que haya optado el afiliado (Reparto o Capitalización) y el pago de ambas se encuentra a cargo del Estado.

· *Prestación adicional por permanencia (P.A.P.):*

Se abona sólo a los afiliados que han optado por el Régimen de Reparto y su haber guarda relación, por un lado, con las remuneraciones percibidas durante los últimos años de aportes (en el caso de la relación de dependencia) o de las rentas de referencia de las categorías por las que aportó durante toda su vida activa (en el supues-

to del trabajador autónomo), y por el otro con la cantidad de años aportados al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Su pago se encuentra a cargo del Estado.

· *Jubilación ordinaria (J.O.):*

Esta prestación es propia del Régimen de Capitalización y requiere sólo el haber cumplido con el requisito de edad mínima que la ley establece. El haber de la prestación guarda relación con el saldo de su cuenta de capitalización individual (a la que fueron derivados sus aportes personales -previa deducción de la comisión que percibe la Administradora por el servicio- y las rentas que estos produjeron)

· *Jubilación por edad avanzada:*

Es una prestación que requiere menos años con aportes, pero una edad mayor, para acceder a ella. La otorga el Estado y su monto representa el 70% de la PBU y lo que le corresponda percibir de PAP y PC.

· *Retiro por invalidez:*

Se otorga en caso que el afiliado haya sido declarado inválido por tener una incapacidad física o intelectual mayor al 66 %, cualquiera sea el régimen por el que haya optado. El régimen que le corresponda será el encargado de financiar la prestación, sin perjuicio de lo cual en el caso de los afiliados al régimen de capitalización nacidos antes de 1963 (para los varones) o 1968 (para las mujeres) el régimen público interviene en el pago de una proporción de la prestación.

· *Pensión por fallecimiento de afiliado en actividad o jubilado:*

La viuda, el viudo (o el/la conviviente) y/o los hijos menores o incapacitados para el trabajo y a cargo del fallecido tendrán derecho a pensión cualquiera sea el régimen por el que hubiera optado el afiliado, sin perjuicio también de la participación proporcional del régimen público, referida precedentemente, para los varones y mujeres nacidos antes de 1963 y 1968 respectivamente.

· *Haberes Máximos:*

Según el régimen legal aplicable (ley de otorgamiento del beneficio) el SIJyP abona prestaciones con y sin tope máximo. Entre las primeras encontramos el tope de \$ 1961.41 (art. 55 Ley 18037 t.o. 1976) y el de \$ 3.100 correspondiente a las prestaciones de la Ley 24.241 (art. 9 Ley 24.463).

2. Otros regímenes previsionales que coexisten con el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES.

A causa de la estructura federal de la República Argentina coexisten con el SIJyP otros regímenes tanto nacionales como provinciales o municipales:

Nacionales

Se encuentran cubiertos por su propio régimen previsional de orden nacional:

- el personal militar de las Fuerzas Armadas,
- el personal policial y civil de la Policía Federal,
- el personal militar de la Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional, Servicio Penitenciario Nacional y de Guardaparques Nacionales.

Provinciales

1. Funcionarios, empleados y obreros públicos.

Las Provincias Argentinas, estructuraron desde comienzos del Siglo XX regímenes previsionales destinados a cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte de sus empleados públicos.

La Ley 24.241 no incluyó a este personal entre sus afiliados obligatorios, contrariamente a lo que ocurrió con el de orden nacional, pero previó que sí lo fueran en el caso que las autoridades provinciales o municipales adhirieran al SIJyP, mediante convenio con el Poder Ejecutivo Nacional.

Al presente, de un total de 24 regímenes provinciales y 20 municipales sólo adhirieron 12 de

ellos, 10 provinciales (Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, San Luis, Salta, Jujuy, Río Negro y Tucumán) y 2 Municipales (Ciudades de Buenos Aires y San Miguel de Tucumán). La última de estas transferencias se produjo en el año 1997.

Los últimos convenios incluyen en su cláusula primera la afirmación de que "la transmisión de los sistemas de prevision social comportan y conllevan la delegación de la Provincia a favor de la Nación de la facultad para legislar en materia previsional y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales generales o especiales en el territorio provincial...".

2. Profesionales:

También a partir de mediados del Siglo XX , las distintas provincias han dictado normas, en uso de sus facultades no delegadas, creando regímenes previsionales para diferentes profesiones universitarias.

Municipales

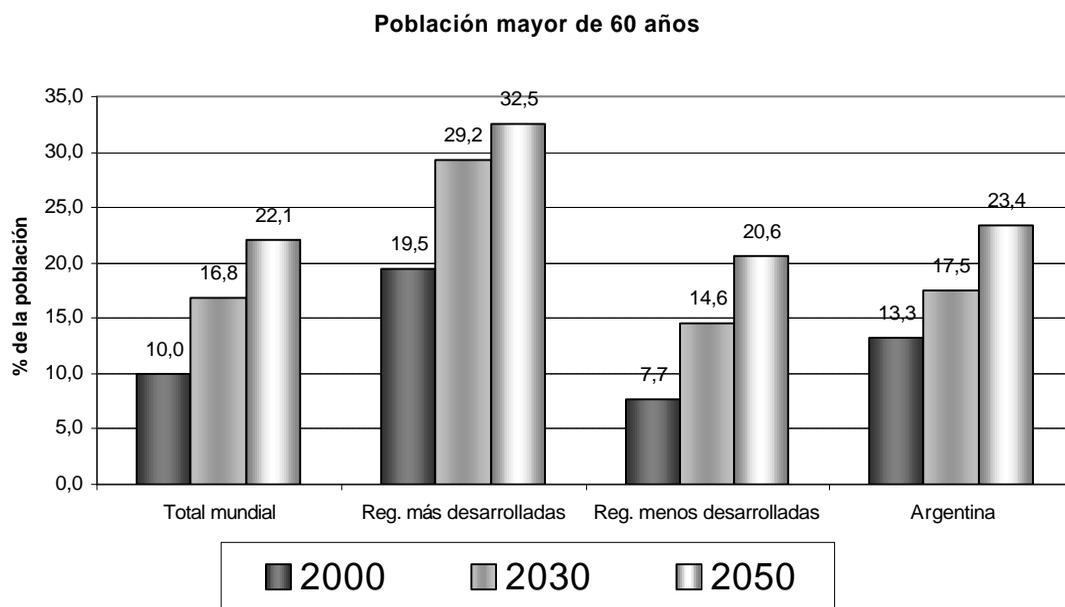
De igual modo que las provincias algunas municipalidades a principios de siglos estructuraron también regímenes previsionales para sus empleados. La diferente posición política generó que municipalidades o comunas se desafilieran de las cajas provinciales y crearan su propio régimen. Esta reproducción de cajas municipales tiene su máxima expresión en la Provincia de Entre Rios.

3. Condicionantes de la situación actual

1. Condicionantes demográficos

A mediados del siglo pasado comienza a manifestarse a nivel mundial, una seria preocupación por las posibles consecuencias derivadas de las tendencias de las variables sociodemográficas, especialmente en lo relacionado con el envejecimiento de la población. Desde entonces, el interés sobre este tema ha sido creciente, debido a que constituye uno de los condicionantes principales del desarrollo social de este siglo que comienza.

El envejecimiento de la población es un fenómeno global. Como consecuencia del descenso de la fecundidad y crecimiento en las expectativas de vida, las proyecciones revelan un drástico cambio en la composición por edades de las poblaciones. Actualmente, 1 de cada 10 personas tiene 60 años o más; en el año 2050, 1 de cada 5 personas tendrá 60 años o más y, se estima, que en el año 2150, esta proporción será 1 de cada 3 personas.



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, 1999

La población de América Latina todavía se caracteriza por sus rasgos juveniles. Sin embargo, la velocidad de la transición demográfica la llevará a un envejecimiento acentuado en las próximas décadas.

De acuerdo con las proyecciones elaboradas por CELADE¹, entre los años 2000 y 2025 la proporción de personas de 60 y más años de edad, en América Latina, virtualmente se duplicará, llegando al 14% de la población total. Para el año 2050 se espera que, más allá de la heterogeneidad de situaciones que coexisten en la región, uno de cada cuatro latinoamericanos se encuentre en este grupo de edad.

Una población envejecida es la consecuencia de dos tipos de transiciones. Por una parte, la transición demográfica, en la que se observan la disminución de la mortalidad y descenso de la fecundidad y, por la otra, la transición epidemiológica con una disminución diferencial entre las distintas causas de muerte a lo largo de todas las edades.

En Argentina el perfil es similar al de los países Europeos: a medida que aumenta la esperanza de vida y disminuye la fecundidad, la proporción de la población de edad avanzada se incrementa rápidamente. Bajo estas condiciones, la proporción de personas de edad avanzada es creciente a expensas de las más jóvenes.

El crecimiento de la población ha seguido las oscilaciones de sus tres factores fundamentales: nacimientos, muertes y migraciones. Los movimientos migratorios considerados en las proyecciones son de escasa magnitud, quedando la evolución del crecimiento natural determinada por la relación entre nacimientos y muertes.

Población Argentina (en millones)

Población	2000	2025	2050
Hombres	18.0	22.7	26.2
Mujeres	18.7	23.6	27.2
Total	36.7	46.3	53.4

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social

La esperanza de vida al nacer, medida resumen de la mortalidad a lo largo de todas las edades, ha aumentado en más de 10 años desde mediados del siglo XX hasta la fecha. Actualmente es de 70.3 años para los hombres y 77.3 años para las mujeres y se estima que, hacia el año 2050, alcanzará los 77.1 años para los hombres y 84.2 años para las mujeres.

Las proyecciones de la esperanza de vida al nacer suponen que, a medida que se alcancen niveles más bajos de mortalidad, la ganancia de vida en años va a ser cada vez más pequeña y que la diferencia entre hombres y mujeres se va a mantener constante.

La tasa global de fecundidad presenta una tendencia descendente luego del pico observado hacia 1970. La variante media de las proyecciones elaboradas por el INDEC supone que el descenso alcanzará hacia el quinquenio 2015-2020, el nivel de reemplazo de 2.1 hijos por mujer y que se mantendrá en ese nivel hasta el 2050.

Los cambios en la estructura por edades de la población guardan íntima relación con los perfiles epidemiológicos. Los patrones de morbilidad y mortalidad transitan de una situación en que predominan enfermedades infecciosas y agudas (típicas de la juventud) a otra en que prevalecen las de tipo crónico y degenerativo (típicas de la vejez)

Las proyecciones de los indicadores de la estructura por edad de la población permiten apreciar la evolución del proceso de envejecimiento de la población.

Población de adultos mayores - Argentina (en porcentaje)

Población mayor de	2000	2030	2050
60 años	13.3	17.5	23.4
65 años	9.7	13.0	17.8
80 años	1.7	3.1	4.5

Fuente: INDEC-CELADE, Serie análisis demográfico N° 5, 1995.

La población de menores de 14 años que representa, en la actualidad, aproximadamente un 27.7% del total, se estima que será el 21.6% hacia el 2030 y menos del 20% para el 2050.

Por su parte, los mayores de 65 años representan actualmente el 9.7%; hacia el 2030 se estima que representarán un 13 %, llegando a un 18% del total de la población hacia el 2050.

En cuanto a la diferencia por sexos, debido a la menor mortalidad de las mujeres, la población femenina se encuentra más envejecida que la masculina. La proporción de hombres mayores de 65 años es aproximadamente 4 %, en tanto que las mujeres de ese grupo representan el 5.7 % de la población total. Las proyecciones de este grupo de edad para el 2030 resultan de 5.4% para los hombres y 7.6% para las mujeres y esos porcentajes se estima que alcanzarán en el 2050 el 7.5% y 10.2% para hombres y mujeres, respectivamente.

Los cambios proyectados en la estructura de la población por grandes grupos de edades implican un aumento del índice de dependencia de mayores, una disminución del índice de dependencia de jóvenes y, en forma combinada, una disminución transitoria del índice de dependencia total.

Índice de dependencia - Argentina
(en porcentaje)

Población	2000	2030	2050
Jóvenes	44.3	33	31.6
Mayores	15.5	19.9	28.5
Total	59.8	52.9	60.1

Fuente: INDEC-CELADE, *Serie análisis demográfico N° 5, 1995*

El índice de dependencia de jóvenes es la población menor de 14 años como porcentaje de la

población con edades comprendidas en 15 y 64 años. El índice de dependencia de mayores está dado por la población de 65 años o más como porcentaje de la población en edades comprendidas entre 15 y 64 años.

El índice de dependencia total (personas menores de 14 años y mayores de 65 como porcentaje de la población entre 15 y 64) tiende a disminuir, dado que el aumento del porcentaje de los mayores de 65 no alcanza a compensar la disminución de los menores de 14 años. Esto hace que, en conjunto, la proporción de personas en edad de trabajar irá aumentando durante los primeros decenios del siglo XXI.

Por lo tanto, la Argentina va a encontrarse, en las próximas décadas, en una situación particular y transitoria, caracterizada por un incremento relativo y temporalmente limitado, de la proporción de personas entre 15 y 64 años respecto a la población total. Esta etapa debería utilizarse para ampliar el potencial productivo y prepararse para la fase final de la transición demográfica.

Los cambios en la composición por edades que conlleva el envejecimiento, deparan importantes desafíos para las economías nacionales. La estructura de la demanda de bienes y servicios tenderá a modificarse, y será necesaria la adecuación de las instituciones para atender apropiadamente las necesidades que irán surgiendo.

El envejecimiento de la población es un proceso que afecta todas las dimensiones de una sociedad. Sus efectos impactan sobre el crecimiento económico, el ahorro, la inversión, la composición de la mano de obra, la estructura y las funciones de la familia y, en general, sobre el funcionamiento de las instituciones. La magnitud de estos efectos dependerá, en gran medida, de la capacidad de generar respuestas sociales a los problemas que surjan y de la habilidad para diseñar las políticas apropiadas e instrumentarlas.

1. INDEC-CELADE : 1995. "Estimaciones y proyecciones de población. Total del país (versión revisada) 1950-2050". Serie de análisis demográfico N°5. Buenos Aires

2. Condicionantes Económicos

Las perspectivas sobre la Seguridad Social están muy ligadas, además de los aspectos demográficos, a la evolución de la economía, del nivel de empleo y de los salarios. Por eso es importante tener en cuenta los factores económicos y del mercado laboral como condicionantes del futuro de la seguridad social.

Crecimiento económico y empleo

Durante la década de los noventa, en Argentina, se aplicaron una serie de reformas estructurales que implicaron la puesta en vigencia del régimen de convertibilidad para el tipo de cambio, la apertura y liberalización del mercado de bienes y de capitales, las privatizaciones, la desregulación del mercado de trabajo, como así también cambios en el sistema previsional. Este escenario de transformaciones modificó sustancialmente el funcionamiento de la economía y dio lugar, entre otros, a mutaciones en el mercado de trabajo tanto en términos de cantidad de ocupados, como de remuneraciones.

Entre 1991 y 1994 el PIB varió a una tasa promedio positiva del 8% anual, sin embargo en materia de empleo la situación fue distinta. Con excepción del primer año del nuevo régimen cambiario (1991) la expansión de la ocupación fue menor a la del producto, haciéndose negativa en 1994 y 1995. La apertura de la economía y el anclaje del tipo de cambio redundaron en una modificación de los precios relativos entre capital y trabajo y entre bienes transables y no transables, lo cual facilitó la sustitución entre capital y

trabajo. Estos aspectos, sumados al menor uso de insumos nacionales en la producción de bienes, permiten explicar una parte importante de los aumentos de productividad de la primera parte de la década.

Luego de la caída del producto en 1995, asociada al efecto de la crisis mexicana, entre los años 1996-1998 Argentina sigue su expansión económica, pero de allí en adelante, las variaciones en el producto se vuelven negativas. La evolución del empleo en este período, mantiene una correlación positiva con el producto, es decir se observa una mayor sensibilidad del empleo a las condiciones del ciclo económico, efecto que se desacelera hacia el final de la década. No obstante ello, los persistentes y elevados niveles de desocupación y subocupación muestran las dificultades que presenta la economía argentina, en cuanto a su capacidad para generar demanda de trabajo.

La variación en el nivel de precios medida entre puntas (diciembre contra diciembre), que desde 1992 no alcanzaba los dos dígitos y que incluso había mostrado valores negativos en algunos años de la década pasada, registró para todo el año 2002 un incremento del 41 por ciento.

Adicionalmente, como consecuencia del alto desempleo de los últimos años (que en mayo de 2002 alcanzaba al 21,5 por ciento de la población económicamente activa) y del deterioro de los salarios reales, el 49,7 y el 22,7 por ciento de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza e indigencia, respectivamente.

El cuadro siguiente presenta la información de algunas de las principales variables económicas para el período 1995-2002.

Principales variables económicas (1995-2002)

Año	Variación PIB (%)	Variación IPC ^{1/} (%)	Resultado Global Sector Público no financiero (millones de \$)	Deuda Total del Sector Público (millones de U\$S)	Tasa de desempleo ^{2/} (%)	Población por debajo de la Línea de Pobreza ^{3/} (%)
1995	-2.8	1.6	-1.373	84.295	16.6	22.2
1996	5.5	0.1	-5.264	96.447	17.3	26.7
1997	8.1	0.3	-4.277	101.313	13.7	26.3
1998	3.9	0.7	-4.074	112.327	12.4	24.3
1999	-3.4	-1.8	-4.768	122.453	13.8	27.1
2000	-0.8	-0.7	-6.792	128.861	14.7	29.7
2001	-4.4	-1.5	-8.719	144.279	18.3	32.7
2002 ^{4/}	-10.9	41.0	-4.549	129.794	17.8	49.7

Notas:
 1/ Variación diciembre contra diciembre.
 2/ Tasa correspondiente a las ondas de octubre de la EPH-INDEC.
 3/ Corresponde al aglomerado de Gran Buenos Aires y a las ondas de Mayo de cada año, EPH-INDEC.
 4/ La Deuda corresponde al stock al 30 de septiembre de 2002.

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por Ministerio de Economía e INDEC.

Desempleo

La evolución del desempleo es un indicador relevante para la viabilidad financiera del sistema de seguridad social. Las contribuciones para la seguridad social dependen no sólo de la evolución de los salarios sino también del empleo y del desempleo. Por un lado, más desempleo implica una disminución de las contribuciones y por otro, un incremento del número de beneficiarios al sistema de seguro por desempleo lo que lleva a un crecimiento del gasto por este concepto.

En Argentina las altas tasas de desempleo se caracterizan por una larga duración en el tiempo, que afecta a una fuerte proporción de mujeres, de jóvenes de ambos sexos y de trabajadores de edad avanzada; y también involucra a quienes adquirieron niveles medios y superiores de instrucción formal².

Este crecimiento en las tasas de desempleo está vinculado, por un lado, a que a los desocupados les resulta dificultoso volver a insertarse en el mercado laboral, y por otro, a que muchos ocupados pierden su estado. La proporción de ocupados que seis meses después se encontraban desocupados era de alrededor del 4% entre 1991 y 1994, superando el 7% en 1997. Por otra parte, mientras que en 1991 y 1994 menos de un 25% de los desocupados se mantenía en esa categoría, esa proporción creció a más del 40% entre 1994 y 1997³.

Informalidad y precariedad laboral⁴

Los cambios en la legislación laboral han producido el crecimiento de manera sostenida de la informalidad en sus diversas formas, esto es la no registración del trabajo y en general la precariedad del empleo, por lo cual el problema no es sólo

2. Neffa, Julio (Coord); "Evolución y determinantes de la persistencia en la desocupación. Un enfoque multidimensional"- INDEC, Bs.As.2001.

3. Bertranou, Fabio (editor): "Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile", Santiago; OIT, 2001.

4. Con base en: Roca, Emilia. Seminario " La Seguridad Social en un contexto de precariedad laboral" UBA- Bs. As, 2001.

lo de tipo cuantitativo, sino de calidad del trabajo.

En la década del 90 la evolución del empleo se manifiesta fundamentalmente a través del incremento del empleo asalariado. En 1990, este último representaba un 69% sobre el total de la ocupación, incrementándose un 4% hacia el año 2000. Simultáneamente se observa un aumento en la proporción de asalariados que se clasifican como precarios, esto es, aquellos por quienes no se realizan aportes a la seguridad social. Mientras el total de empleo asalariado creció 63% entre 1990-2000, los puestos de trabajo precario más que se duplicaron.

Si se compara con lo ocurrido en los años 80, el empleo asalariado se encuentra en retroceso en el mercado laboral argentino, observándose una retracción de esa modalidad como característica saliente del empleo. En 1980 el empleo protegido representaba el 70% del empleo asalariado, en el 2000 dicha proporción se redujo al 53%, esto significa que más de la mitad de la población económicamente activa (asalariada) se encuentra en una situación de desprotección social.

Este incremento del empleo no registrado se da en un marco de fuertes reducciones de las contribuciones patronales. Con el propósito de combatir la elevada desocupación, provocada en gran medida por la convertibilidad, la cual aumentaba el costo de producción y hacía menos competitiva las exportaciones, y ante las dificultades legales y políticas para reducir los salarios, se recurrió a bajar el costo laboral por otras vías. Entre 1993 y el 2000 se implementan reducciones del orden del 50% en las contribuciones patronales, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de la Ley 25.250 de Reforma Laboral, la que preveía, para el caso de nuevos puestos de trabajo, una reducción adicional, de un 33% y 50%.

La evolución de ambas variables, nivel de empleo y cargas patronales, muestra un comporta-

miento paradójico, ya que a partir del año 1994 el empleo no registrado comienza una evolución creciente, a la vez que las cargas patronales se reducen (con la excepción de un corto período en 1995 en el cual por razones de déficit fiscal se aumentaron las cargas patronales). En la década de los 90 de cada 100 puestos de trabajo que se crearon, 80 fueron informales.

En el mismo sentido de reducir el costo laboral para disminuir la desocupación y aumentar la competitividad, se aplicó una política para fomentar el empleo sin cotización patronal o una reducción de ésta. Se adoptaron modalidades de empleo "promovidas", las cuales conllevaban reducciones de las cotizaciones patronales en: contratos por tiempo determinado; contratos a prueba o de práctica laboral para jóvenes, períodos de formación o becas. Estas medidas de promoción del empleo no lograron reducir el desempleo, finalmente las modalidades "promovidas" de empleo fueron derogadas.

En síntesis, la creciente informalización y precarización de la fuerza laboral, implica de suyo la disminución de la población cubierta por la seguridad social.

Características del Modelo Socioeconómico

Los efectos que sobre el financiamiento del sistema público de seguridad social como también del déficit público tuvieron las políticas instrumentadas en la década pasada, en cumplimiento del modelo socioeconómico imperante, pueden estimarse a partir de los montos que dejaron de ingresar al sistema de seguridad social. Según cálculos efectuados por la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, para el período 1994-2002, las políticas de rebajas de alícuotas de contribuciones patronales representan para el sistema una pérdida de recursos en el orden de los 28.000 millones de pesos.

Asimismo, la reforma del sistema previsional significó que una parte importante (85%) de los aportes personales de los trabajadores se derivaran a los fondos de pensiones administrados por las AFJP, lo que significó una transferencia adicional de recursos, equivalentes a 27.000 millones de pesos.

Por otro lado, si se adiciona el gran incremento del empleo no registrado han dejado de ingresar recursos por aportes y contribuciones de estos trabajadores por más de 80.000 millones de pesos.

El Estado entonces, debió recurrir a financiamiento adicional, para suplir dicha pérdida de recursos, a la vez que limitó al máximo posible la respuesta a reclamos de los beneficiarios de ajuste de las prestaciones y condicionó el incremento general de haberes a la disponibilidad presu-

puestaria, a partir de 1995. Sin embargo, hasta el presente no se dispuso movilidad alguna en ninguna de las leyes de presupuestos sancionadas.

La estructura de financiamiento de la Seguridad Social en Argentina, en razón de la disminución del ingreso de cotizaciones (evasión, disminución de alícuotas, desempleo, derivación al régimen de capitalización), tiende a contener cada vez más componentes de tipo impositivo.

En ese sentido se impone como necesario una reforma impositiva de fondo en la que se incluya el tratamiento de la coparticipación federal, cuestión en la que se encuentran involucradas las medidas vinculadas con las transferencias de las cajas provinciales de empleados públicos y la armonización prevista en aquellos regímenes no transferidos.

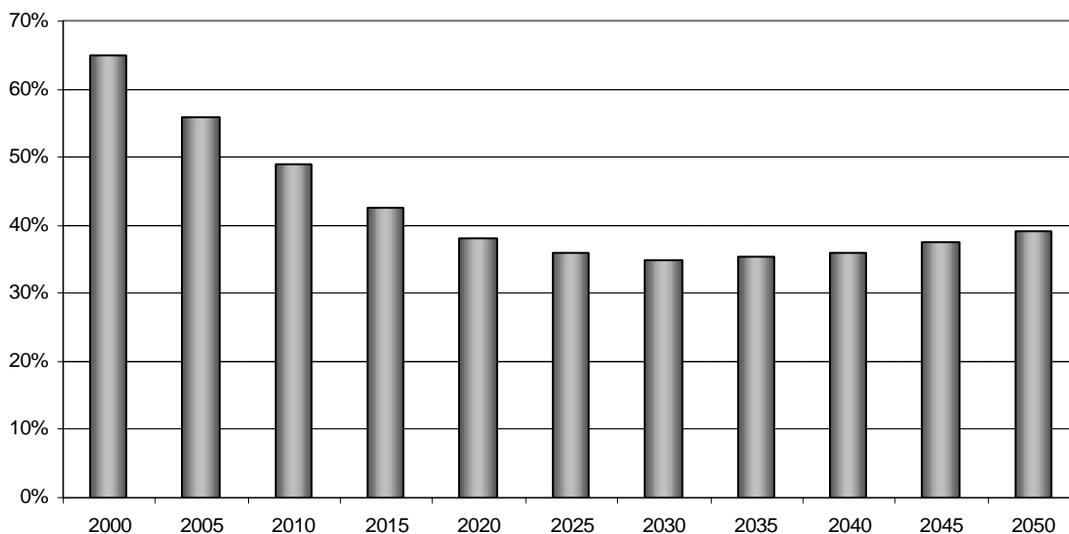
4. Descripción de la situación actual

1. Población Cubierta ⁵

La cantidad de beneficiarios a partir del año 2000, 3,1 millones, se reduce a 2,9 millones en el año 2025. Esta disminución es debido al cambio de edad y años de contribución requeridos. Pero a partir de ese año se recupera en forma paulatina (con el crecimiento de aportantes) llegando a 5,0 millones de beneficiarios en el año 2050.

Es importante destacar que la evolución de beneficiarios está muy condicionada por la cantidad de beneficiarios correspondiente al viejo sistema, los cuales en el año 2000 constituían más del 90% del total. Según la proyección llegarían, aunque gradualmente, al 13% en el 2025 y menos del 1% en el 2050.

Población mayor (muj 60+, var 65+) con beneficios SIJyP



5. Con base en "Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050" Estudio Especial N°14, SAFJP, Carlos Grushka.

La tendencia creciente del número de beneficios no debe ocultar la significativa pérdida de cobertura previsional. Considerando la población mayor (mujeres de 60 años o más y varones de 65 años o más), el 65% disponía de algún beneficio del sistema nacional en el año 2000; esta proporción disminuiría al 36% en 2025, mientras que experimentaría un leve repunte para llegar al 39% en 2050.

Es evidente que si en 25 años la caída de cobertura alcanza a casi un 30% de la población mayor, serán crecientes las presiones por extender los beneficios no contributivos a sectores que no participaron del sector formal de la economía. A pesar que las dificultades del sistema previsional podrían originarse principalmente en la evolución del mercado laboral, la atención de los damnificados deberá implicar la asignación de nuevos recursos y/o la reasignación de parte de los existentes.

Relación aportante/afiliado⁶

En momentos de pensarse la reforma previsional, la tasa esperada de aportante/afiliado a largo plazo estaba estimada en aproximadamente el 80%. La realidad ha sido otra, si bien el número de afiliados ha crecido en forma sostenida, pasando de 6 a 11 millones, el número de aportantes se ha mantenido estable, en torno a los 4,5 millones. Como resultado de esta evolución, la relación entre ambas variables ha descendido desde aproximadamente un 70% a un 40% en siete años, y no parecen haber en el corto plazo motivos que permitan inducir una recuperación.

La disminución de la relación aportantes/afiliados ha causado interés y preocupación en distintos sectores, debido a que se tiende a asimilar este indicador con el nivel de evasión del sistema. Pero es importante aclarar, que en realidad el número de afiliados y el número de aportantes al SIJyP reflejan distintos conceptos, por lo que la

comparación entre ambos debe ser interpretada con suma cautela.

Afiliado al SIJyP es cualquier persona que, desde 1994, se afilió en forma explícita a una AFJP o al régimen de reparto, o fue asignado a una AFJP en carácter de "indeciso", así haya realizado un único aporte al sistema para mantener su condición de afiliado al mismo. En cambio, se considera aportante al afiliado que se le registró un aporte obligatorio durante el mes considerado. El número de aportantes está sujeto a variaciones estacionales, problemas de registro puntuales, y otras dificultades que pueden generar variaciones bruscas mes a mes.

La diferencia entre afiliados y aportantes se debe en parte a la existencia de evasores y morosos, pero también a la existencia, creciente, de afiliados no obligados a aportar al SIJyP, ejemplo: fallecidos, jubilados desocupados, aportantes a otros regímenes y trabajadores informales.

Las personas cambian su situación laboral con cierta frecuencia: trabajadores con empleo pierden su trabajo, desempleados consiguen un puesto, hay quienes deciden en un momento integrarse a la población económicamente activa y quienes deciden excluirse de la misma por distintas razones. Estos movimientos conforman un fenómeno conocido como "rotación", entre "trabajadores aportantes" que dejan de serlo y quienes se encontraban en otra de las categorías ("trabajadores no aportantes", "desocupados" o "inactivos"). Producto de la rotación descrita, el número de afiliados (quienes aportaron al menos una vez, sigan o no obligados a hacerlo) crece aún cuando se mantenga constante el número de aportantes.

En conclusión, la relación aportantes/afiliados muestra cuántos de los que alguna vez se afiliaron al sistema realizan sus aportes en un momento determinado y es útil para medir ese fenómeno, pero no es un buen indicador de evasión o morosidad. Para ello se deben utilizar otros indi-

6. Con base en Boletín Estadístico Mensual – Marzo de 1998 –SAFJP, entres otras.

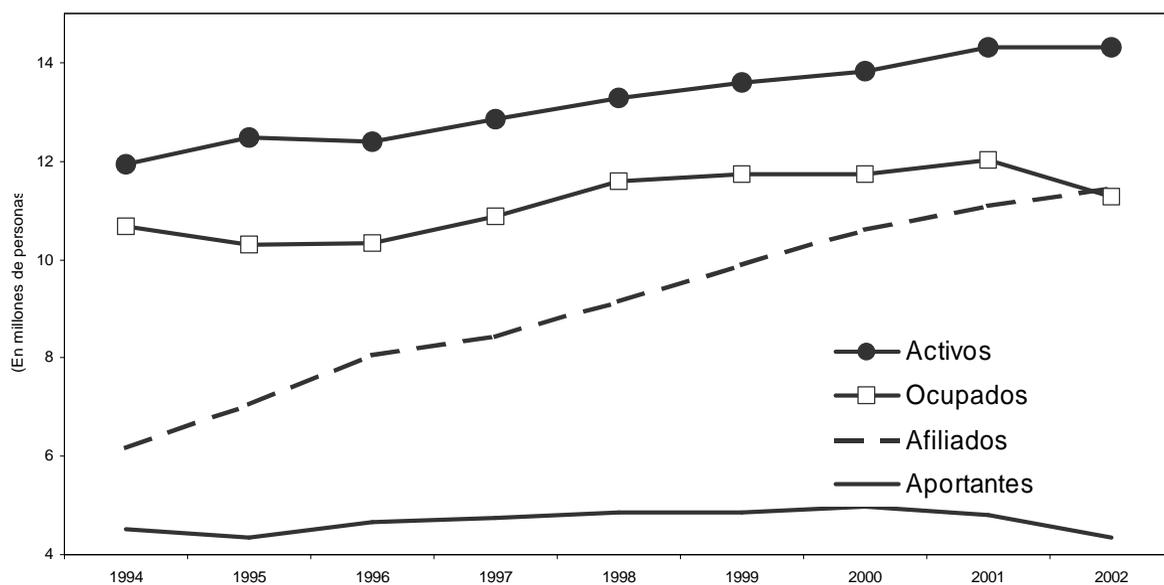
adores, como la relación entre el número de aportantes y la población ocupada obligada.

Entre 1994 y 2000, la cobertura descendió aproximadamente del 48% al 40% de la PEA o

del 55% al 47% de los ocupados, una clara y preocupante tendencia.

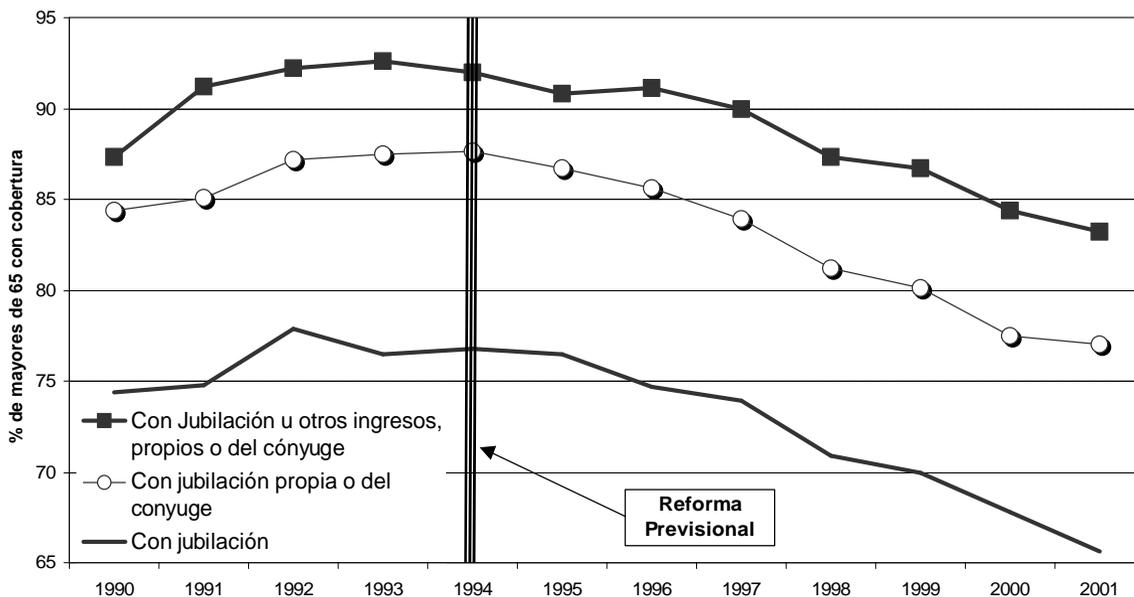
Los siguientes gráficos reflejan toda esta problemática:

Situación de la población activa respecto del SIJyP



Fuente: DNPSS, Área Estadísticas, en base a la Ministerio de Economía y ANSES.

Cobertura previsional entre adultos mayores



Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social - Bases usuarias EPH-INDEC.

Evolución de la pobreza y la indigencia según cobertura previsional

Año	Pobreza		Indigencia	
	Jubilados o pensionados (inactivos)	+ 60 años, sin jubilación (desocupados o inactivos)	Jubilados o pensionados (inactivos)	+ 60 años, sin jubilación (desocupados o inactivos)
1994	9.2%	26.6%	0.6%	7.3%
1995	9.8%	28.2%	0.8%	4.6%
1996	11.8%	28.1%	1.0%	6.5%
1997	10.2%	27.8%	1.2%	6.7%
1998	9.8%	26.4%	0.9%	4.9%
1999	9.0%	29.5%	1.3%	10.5%
2000	9.1%	32.5%	1.9%	12.4%
2001	9.6%	33.4%	1.3%	11.2%
2002	21.6%	50.1%	3.1%	16.2%

Fuente: DNPSS, Área Estadísticas, en base a la EPH-INDEC.

2. Financiamiento del SIJyP

Los recursos de los sistemas de seguridad social, tanto respecto a la naturaleza de los mismos como a su cuantía, están condicionados por la cobertura social que ofrece el modelo que se aplique, la naturaleza de las contingencias que cubre, los regímenes de que se trate y las características de las prestaciones que otorgue.

De aquí que sea necesario distinguir si la financiación se refiere a un sistema universal o contributivo e, igualmente, si se trata de contingencias comunes o profesionales, así como si la financiación se refiere al régimen que da cobertura a los trabajadores asalariados o si se trata del régimen de trabajadores por cuenta propia.

Del mismo modo, debe diferenciarse cuando se estudia la financiación de las prestaciones si son económicas, sanitarias o de servicios sociales, puesto que la distinta naturaleza de éstas puede condicionar la fuente de su financiación.

En general, en aquellos esquemas protectores cuya cobertura es universal, extendiéndose al conjunto de la población y en condiciones iguales para todos los ciudadanos, la financiación suele realizarse a través de los impuestos, puesto que ni el derecho ni la intensidad protectora están vinculados a una determinada aportación económica. Por el contrario, en los modelos profesionales o contributivos, la financiación se realiza a través de las cotizaciones sociales, puesto que la protección, tanto en cuanto a la adquisición del derecho como a la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas, está relacionada con la obligación de contribuir al sistema.

La distinción entre contingencias también marca diferencias en su financiación. Así, las de-

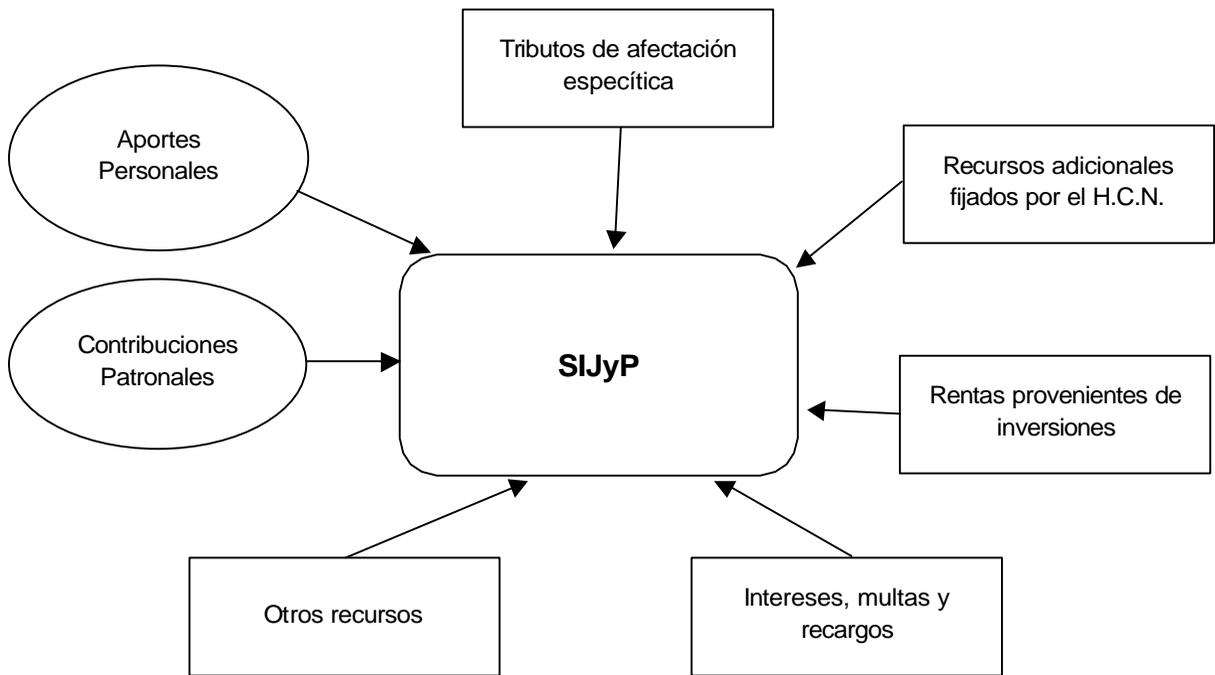
rivadas de los riesgos profesionales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, independientemente de la naturaleza de las prestaciones, siempre se realiza a través de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores.

Por el contrario, en las contingencias cuya causa no se deriva de una actividad profesional, la financiación puede provenir de los impuestos o de las cotizaciones sociales, según los distintos modelos y prestaciones. Las normas de OIT prevén la financiación tripartita.

La diferencia entre regímenes y sistemas financieros aplicables, igualmente, suele marcar distinciones en la forma de financiarse, especialmente en relación con quién soporta la carga financiera de las cotizaciones sociales: empresarios y trabajadores, conjuntamente con el Estado. En la práctica, la mayoría de los países aplican modelos mixtos, con prestaciones contributivas y no contributivas, cuya financiación corre a cargo de cotizaciones sociales y aportaciones del Estado.

Igualmente influyen en el sistema financiero aplicable, y por ende en el origen de los ingresos, la consideración de que la planificación económica de la seguridad social establezca el equilibrio en el corto, medio o largo plazo, con una mayor o menor integración en el plan macroeconómico de cada país. Y en particular, en dicho plan, el grado de compatibilidad que se alcance en los siguientes objetivos: equilibrio presupuestario de las cuentas públicas, incidencia en la redistribución de la renta, en el empleo, en la competitividad y el ahorro.

En el país, el origen de los recursos del Sistema Integrado de Seguridad Social fue establecido por el art. 18° de la Ley 24.241, siguiendo el siguiente esquema de financiamiento:



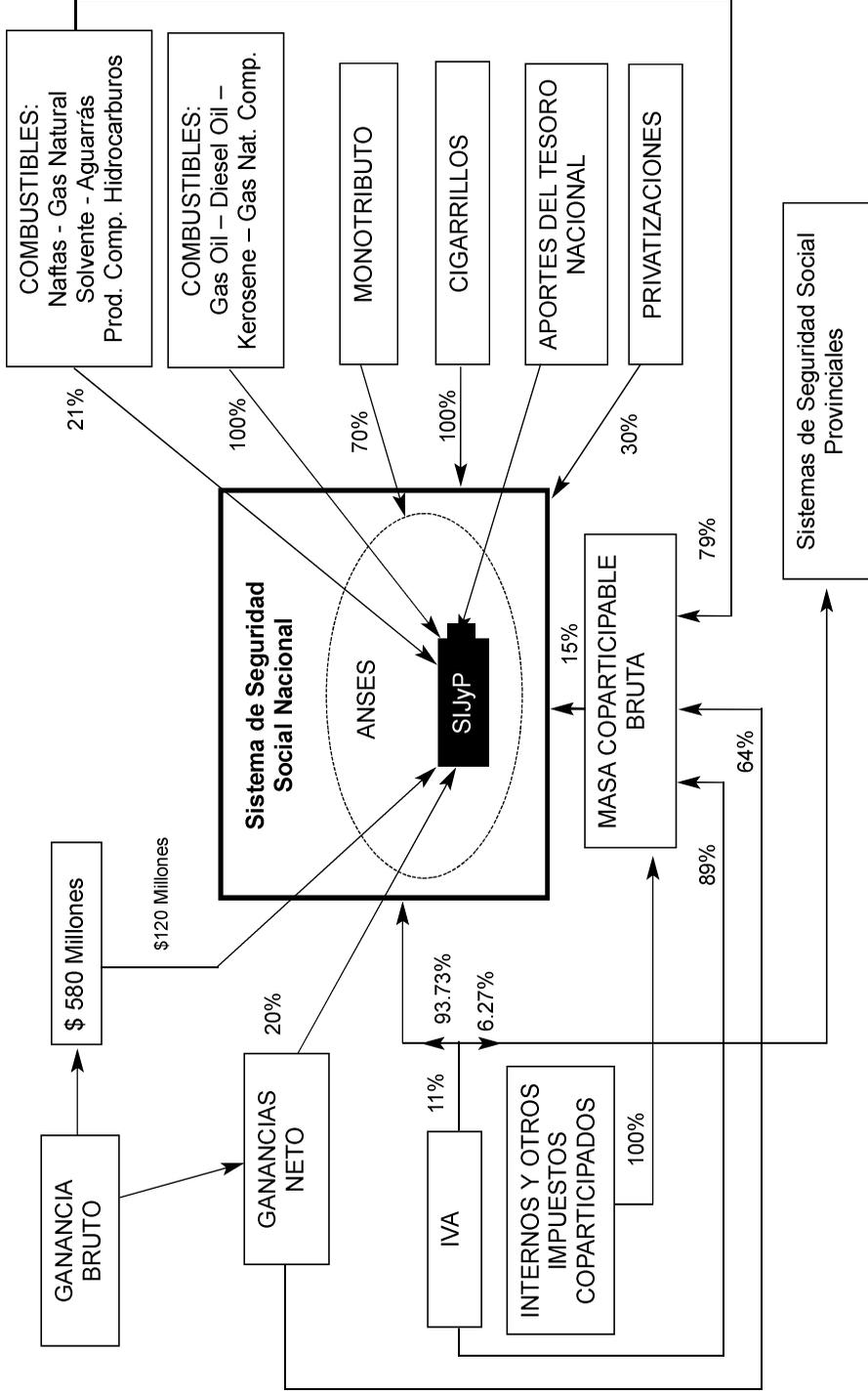
Los recursos del sistema se conforman por un lado con los aportes y contribuciones tanto de trabajadores en relación de dependencia como autónomos y por el otro con la afectación de tributos. En tal sentido se han establecido sumas fijas y porcentajes de lo recaudado por los siguientes impuestos: Ganancias, IVA, Combustibles–Naftas y Otros– , Internos, Monotributo y Coparticipados.

Asimismo, el Honorable Congreso de la Nación fija anualmente en la Ley de Presupuesto los recursos adicionales que serán girados al Sistema.

Adicionalmente, la Ley 23.966, destina al SIJyP el treinta por ciento (30%) de los recursos brutos que se obtengan de las privatizaciones.

Con el objeto de mostrar gráficamente la estructura de la financiación se agrega a continuación el "Esquema" referido a los "Recursos Tributarios".

Esquema del Financiamiento proveniente de los Recursos Tributarios



Características del sistema de recaudación

A partir del año 1992 se produjo la unificación de las cotizaciones de los distintos subsistemas de la seguridad social. Se constituyó así una CONTRIBUCIÓN UNIFICADA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (CUSS) que comprendía, bajo el importante concepto de *unicidad de la base imponible*, los aportes personales y las contribuciones patronales correspondientes a jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, desempleo y salud.

Tanto a los fines previsionales como tributarios en general, todos los habitantes de la República Argentina, así como las personas jurídicas, cuentan con un número único identificatorio, que se denomina CLAVE UNICA DE IDENTIFICACION TRIBUTARIA (CUIT) o CODIGO UNICO DE IDENTIFICACION LABORAL (CUIL). La primera se otorga a la totalidad de las personas jurídicas y a las personas físicas que sean empresarias, profesionales independientes, trabajadores por cuenta propia o empleadores en general; el segundo es para personas físicas que sean trabajadores en relación de dependencia, jubilados o pensionados.

Si bien no existe una única norma que regule las distintas tasas de cotización según subsistema de la seguridad social, pues cada uno de ellos ha establecido la alícuota que aplicará, actualmente –para la actividad privada– rigen sólo dos alícuotas, según la actividad del empleador.

Un factor interno de gran importancia en el éxito de cualquier gestión de recaudación de cotizaciones de la seguridad social, es la simplicidad con que se hayan diseñado sus procedimientos de inscripción de empleadores y afiliación de trabajadores, comprendiéndose en ello las altas, bajas y modificaciones de ambas.

A ello contribuyen por igual los mencionados CUIL y CUIT y el cumplimiento del principio de unicidad de la base imponible (CUSS), lo que implica la existencia de un organismo único de recaudación.

Actualmente es el INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INARSS) el organismo encargado de la recaudación de los recursos de la seguridad social.

Su existencia se justifica en el hecho de la utilización del principio de base unificada, lo que exige la asignación de las facultades de recaudación a un único organismo gestor que resulta responsable tanto de la correcta recaudación de dichos recursos y su inmediata distribución a los organismos efectores de las prestaciones de la seguridad social, como del dictado de las normas técnicas y reglamentarias que hacen a sus funciones específicas.

El debate actual respecto de este organismo es el referido a su dependencia ministerial. En efecto, conforme la norma de su creación el mismo se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía; sin embargo, la más especializada doctrina, así como los organismos internacionales de la seguridad social (OISS, AISS) han sostenido la necesidad de establecer su dependencia de las áreas gubernamentales específicas de la seguridad social (Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

En un simplificado esquema, los empleadores autodeclaran sus obligaciones para con la seguridad social, volcando para ello los datos necesarios en un único formulario, el que es acompañado de un archivo informático que es enviado al organismo de recaudación.

Entre estos datos, quizás el más relevante es el que hace a la nominatividad de los aportes, ya que en las Declaraciones Juradas que el empleador presenta mensualmente debe identificar a todos y cada uno de sus trabajadores.

La circunstancia de que cada trabajador en relación de dependencia del país tenga asignado un único Código de Identificación Laboral (CUIL) implica que el organismo conoce en forma inmediata y automática el cumplimiento de las cotizaciones de la seguridad social para con él.

En el supuesto de verificarse el incumplimien-

to en un período determinado, se pone en funcionamiento una rutina que implica la intimación al empleador a los fines que cumpla con las obligaciones a su cargo. En tales supuestos se aplican las sanciones pecuniarias que la legislación prevé.

Una de las más importantes atribuciones/responsabilidades del organismo de recaudación es la de fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad social, en lo que hace a la correcta y oportuna declaración y pago de sus cotizaciones.

Finalmente, un aspecto trascendente de la misión recaudadora lo constituye el procedimiento de determinación de la deuda que el responsable registre con la seguridad social. El conocimiento de esa deuda puede surgirle al organismo recaudador a partir de las tareas tanto de verificación como de fiscalización, pero –en ambos casos– es imprescindible que el procedimiento que se lleve a cabo para poner en conocimiento de esta determinación al contribuyente, así como los derechos de éste último a un proceso garantista de impugnación de la misma, sea lo suficientemente ajustado a derecho y respetuoso de sus garantías constitucionales. En síntesis, es necesario

que se logre un preciso equilibrio entre la eficiencia recaudatoria y la seguridad jurídica de los responsables al pago, lo que sin duda contribuye a una exitosa gestión.

Por último, debe señalarse que en Argentina existe normativa que autoriza al trabajador, a través de su entidad gremial/sindical a efectuar el control de cumplimiento de las obligaciones de su empleador. Sin embargo, esta facultad no se encuentra aún reglamentada.

No debe dejar de señalarse que en la normativa propia del derecho del trabajo existe la obligación de consignar en el recibo de sueldo del trabajador (de uso obligatorio como cancelatorio de la obligación de pago de la remuneración) la entidad bancaria y la fecha del último depósito de aportes y contribuciones a la seguridad social que efectuó el empleador.

Evolución de la composición de recursos

El esquema de financiamiento del sistema previsional argentino ha experimentado en el transcurso de los últimos diez años cambios considerables en su composición.

Evolución de los recursos del Régimen Previsional Público

Período	Cotizaciones	Recursos Tributarios	Otros
1991	76.60%	15.90%	7.50%
1992	76.30%	16.30%	7.40%
1993	63.30%	24.50%	12.20%
1994	65.90%	29.20%	5.00%
1995	53.60%	40.30%	6.10%
1996	39.80%	56.20%	4.10%
1997	37.20%	58.20%	4.60%
1998	36.00%	61.40%	2.60%
1999	31.10%	67.30%	1.60%
2000	30.10%	68.10%	1.90%
2001	29.60%	70.20%	0.20%
2002	37.90%	61.80%	0.30%

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en base a datos suministrados por ANSES.

A principios de la década de los 90 el régimen previsional público se financiaba con más del 76% de recursos de carácter contributivo (aportes y contribuciones) y con un 16% de recursos impositivos. En la actualidad la relación se ha vuelto proporcionalmente inversa, en donde los recursos impositivos más los recursos que surgen a partir de la coparticipación federal superan el 61%.

A esta situación se llega a raíz de circunstancias endógenas y exógenas al sistema que originaron que el sostenimiento del mismo dependa fundamentalmente de los recursos tributarios:

- Aportes personales a capitalización: Con la creación del SIJyP, el redireccionamiento hacia las cuentas individuales de los aportes de los afiliados al Régimen de Capitalización Individual ha provocado una significativa merma en los recursos que financian las prestaciones al Régimen Público. El sistema ha evolucionado de tal forma que los cotizantes al Régimen de Capitalización representan alrededor del 84% del total de trabajadores que mensualmente realizan su aporte.

Destino del Aporte Personal

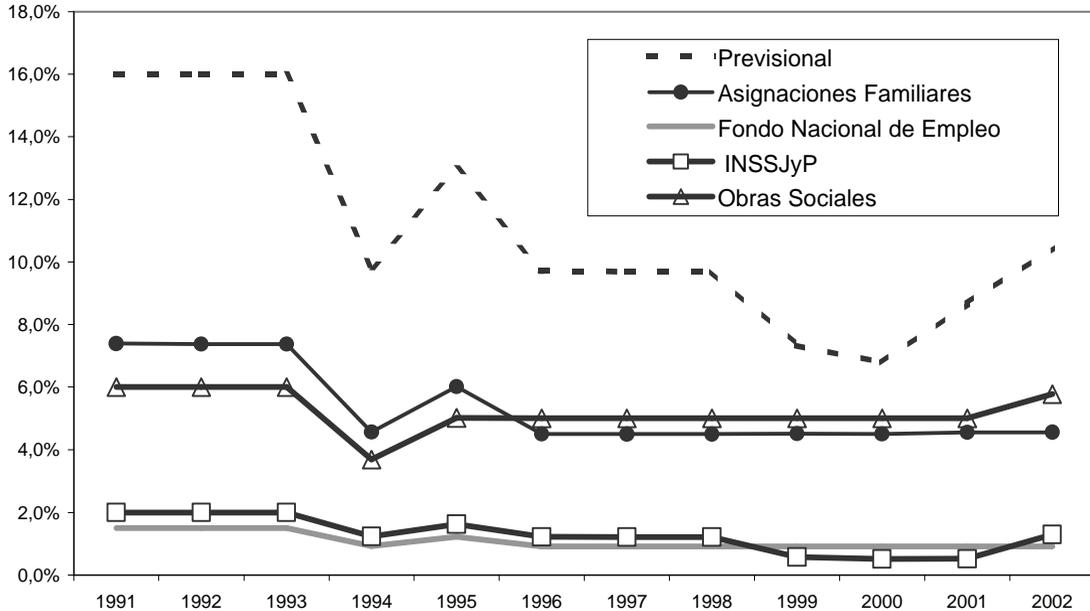
Período	Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización	Total
1994	49%	51%	100%
1995	45%	55%	100%
1996	36%	64%	100%
1997	28%	72%	100%
1998	23%	77%	100%
1999	21%	79%	100%
2000	19%	81%	100%
2001	17%	83%	100%
2002	16%	84%	100%

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en base a datos suministrados por INARS.

- Contribuciones patronales: Como se indicó anteriormente a partir de 1993 comienzan a instrumentarse una serie de medidas que contemplaban fuertes reducciones de las obligaciones del empleador. A fines del año

2000 las cargas patronales sólo alcanzaban a un 12,8% sobre las remuneraciones. El caso extremo de baja de cargas patronales corresponde al subsistema previsional, cuyo porcentaje se reduce hasta casi desaparecer para los nuevos empleos, a menos del 1%.

Evolución de las Contribuciones Patronales al SIJyP Sector Privado (1991 - 2002)



Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por INARS.

Comentarios sobre la Composición de los Recursos

La afirmación que se ha generalizado últimamente, en el sentido que el régimen se financia con 60% a 70% de recursos tributarios y 30% a 40% proveniente de aportes y contribuciones, puede analizarse con más detalle y rigor (cifras redondeadas del ejercicio 2002, en millones) de la siguiente forma, y se podrá observar que el resultado es 20% y 80% respectivamente.

Ingresos por Cotizaciones a ANSES: \$6.300.....37,9 %

Ingresos por Tributos: \$10.400.....62,1 %

Total de Ingresos: \$16.700.....100,0 %

Total de Erogaciones (a cargo ANSES): \$16.700.....100,0 %

Los Aportes Personales que se derivaron a las cuentas individuales de capitalización ascienden a \$3.700 millones. Quiere decir que fue necesario crear impuestos o reemplazar esta suma con aportes fiscales. Teniendo en cuenta esto se puede ensayar otra distribución:

Ingresos por Cotizaciones a ANSES: (6.300 + 3.700) \$10.000.....59,9 %

Ingresos por Tributos: -sin Aportes a las AFJP: (10.400 - 3.700): \$6.700.....40,1 %

Total de Ingresos: \$16.700.....100,0 %

Total de Erogaciones (a cargo ANSES): \$16.700.....100,0 %

Además, es necesario considerar que existen tributos que sustituyen las contribuciones patronales cuya disminución se estima en \$ 3.400 mi-

llones. Considerando esta circunstancia la distribución podría ensayarse como sigue.

Ingresos por Cotizaciones
al ANSES: (10.000 + 3.400) \$13.40080,2 %

Ingresos por Tributos:
sin Aportes a las AFJP e
impuestos sustitutivos de
contrib. pat.: (6.700 – 3.400): \$3.300.....19,8 %

Total de Ingresos: \$16.700.....100,0 %

Total de Erogaciones
(a cargo ANSES): \$16.700.....100,0 %

Si bien se trata de un ejercicio de análisis, el mismo permite revisar con más cuidado las conclusiones que se elaboran sobre la financiación del Sistema en su conjunto y del Régimen de Reparto que normalmente recibe críticas, no siempre fundadas, sobre eventuales déficits.

En todo caso este ejercicio es el más simple que puede realizarse por cuanto también podría evaluarse el impacto sobre el régimen previsional de los regímenes de asignaciones familiares y desempleo, sobre cuyos ingresos se pueden hacer compensaciones que inciden en los correspondientes al régimen previsional, y revisar la imputación del pago de las pensiones no contributivas.

3. Particularidades del Régimen de Capitalización Individual

A partir de la reforma del sistema sancionada en el año 1993, el régimen de capitalización generó grandes expectativas en torno a su performance en varios aspectos, también discusiones permanentes sobre temas como los que se exponen más abajo.

Existen dos planos en los cuales el sistema presenta desafíos: por un lado se identifican proble-

mas de carácter estructural cuyos efectos negativos serán claramente evidentes a medida que el sistema vaya madurando. Por otro lado, también se registraron problemas relacionados con la gestión, instrumentación y otros provocados por la actitud de diferentes gobiernos, que utilizaron instrumentos de política previsional con fines fiscales, desnaturalizando los objetivos del sistema.

Desafíos

Dentro de los problemas estructurales se pueden mencionar los siguientes, que representan importantes desafíos:

1. Se consideró que existirían mayores incentivos a aportar por parte de los afiliados al nuevo sistema. Se esperaba que los afiliados identificarían a las cuentas de capitalización individual como propias, y que la existencia de una relación directa entre el monto de sus aportes y el valor de su futura jubilación favorecería a un mayor cumplimiento de los afiliados en relación con sus obligaciones previsionales. No obstante, la reforma parece no haber impactado positivamente en la conducta de los afiliados en lo que hace a la efectivización de sus aportes. En realidad, se verificó que entre 1994 y 2000 las relaciones existentes tanto entre aportantes y ocupados como entre aportantes y PEA cayeron del 55% a 47% y de 48% a 40%, respectivamente.
2. La competencia es un elemento central en el mercado de AFJP y el mismo ha experimentado un significativo proceso de concentración a través de fusiones y adquisiciones, pasando de un total de 25 administradoras en 1994 a 12 en 2002, es decir, una reducción de más del 50% de las administradoras. Esto determinó que el sistema no alcanzara el nivel de eficiencia esperado, pues este mercado se aleja cada vez más de ser competitivo acercándose a las características de un oligopolio.

3. Se estimó que la existencia de grandes sumas de capitales disponibles para invertir en el sector productivo a través del mercado de capitales, impulsaría el crecimiento del producto y del empleo. A pesar de ello, desde que el sistema comenzó, la emisión de bonos con altas tasas de interés por parte del Estado para poder hacer frente al pago de las jubilaciones y pensiones en curso de pago y otros componentes del déficit fiscal, incentivó la inversión de gran parte de los fondos de las administradoras en este tipo de instrumentos, que no alientan la producción ni la generación de empleo. Como consecuencia, el mercado de capitales no registró el crecimiento esperado aunque se avanza en su desarrollo. El alto porcentaje de inversión en papeles del Estado también tiene como efecto que el objetivo de racionalizar y reducir los compromisos que el Estado tiene asumidos con los futuros beneficiarios tampoco se haya cumplido, por cuanto solamente se cambiaron las características de la deuda aunque la ventaja es que se explicitó la misma. Aunque este último resultado también puede lograrse, en regímenes abiertos con técnicas actuariales de valuación en condiciones dinámicas.
4. La expectativa sobre el nivel de beneficios futuros ha creado una gran incertidumbre por cuanto la rentabilidad real que las administradoras podrán obtener para los fondos es impredecible para el afiliado, aunque se podrá explicar que en el largo plazo existen compensaciones. Esto se debe fundamentalmente a dos motivos: por un lado, dada la situación económica del país, el hecho de que aproximadamente el 80% de los fondos previsionales estén invertidos en títulos públicos implica un alto grado de incertidumbre en términos de rentabilidad efectiva. Por otro lado, la metodología de valuación de los instrumentos no resulta lo suficientemente transparente para medir la rentabilidad real de los aportes obtenida por cada afiliado.
5. Se esperaba que el sistema fuera inmune a las decisiones políticas del gobierno de turno, generando transparencia y credibilidad en el mismo. No obstante, especialmente en los últimos meses del año 2001, dadas las dificultades que experimentó el país para acceder al financiamiento, la política económica del gobierno obligó a las administradoras a invertir una parte importante de sus fondos en títulos públicos, con lo cual la independencia postulada al comienzo del sistema se vio fuertemente resentida.
6. La posibilidad de diversificar los instrumentos en los cuales se invertirían los fondos previsionales otorgaría mayor certeza a la tasa de rentabilidad esperada. Sin embargo, se tornó muy difícil una diversificación aceptable de la composición de los fondos, debido a los siguientes motivos:
 - El reducido tamaño del mercado de capitales argentino
 - El hecho de que los instrumentos de inversión aprobados por la normativa son limitados
 - Las tasas de retorno ofrecidas por el gobierno para sus títulos los hicieron muy tentadores en términos de rentabilidad potencial.
7. El sistema brinda variedad de opciones en diversos aspectos, como la elección de la Administradora, edad de jubilación y la modalidad de las prestaciones, en función del grado de aversión al riesgo de los afiliados. Si bien estas opciones permanecen disponibles, existiría una falta de información que dificulta que los afiliados conozcan las consecuencias íntegras de las mismas. La existencia de un 80% de nuevos afiliados que deben considerarse indecisos es un claro ejemplo.
8. Se consideró que la reforma traería aparejada una sustancial reducción de los costos de administración del sistema, para que fueran inclusive inferiores a los costos que venía re-

- gistrando el antiguo sistema de reparto, los cuales se consideraban elevados. Sin embargo, los altos costos -tanto del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento como los de administración de las AFJP- llegan a comprometer la viabilidad del sistema de mantenerse aportes en niveles menores al original del 11%. La reposición de los aportes del 5% al 11% puede amortiguar este impacto en caso de lograrse mantener el actual nivel de costo.
9. Las expectativas de los afiliados descontaban que el régimen reformado traería mejoras para el sistema en su conjunto. Sin embargo, la marcada disminución de la cobertura y los efectos de la actual crisis con un aumento desmesurado de la pobreza, provocan que la sociedad comience a expresar sus inquietudes acerca del futuro de este sistema, y la necesidad de realizar modificaciones en el mismo. La encuesta realizada por la Sociedad de Estudios Laborales por encargo de la SAFJP, entre los afiliados a las AFJP ofrece al respecto explicaciones y orientaciones.

Decisiones Gubernamentales

Entre los hechos más destacables, originados en la actitud de los gobiernos de utilizar la política previsional con otros fines se pueden enumerar los siguientes:

1. Se impuso el canje obligatorio para las AFJP de títulos públicos nacionales por Préstamos Garantizados por el Gobierno Nacional, llevando con esas operaciones la participación de esos activos a casi un 60% de la cartera de los fondos. Si bien el canje preservó el derecho de volver a los títulos entregados, en la práctica significó el pasaje de instrumentos de mercado a activos sin negociación.
2. Liberalización de los límites establecidos para la inversión en títulos públicos, obligando a las administradoras a la suscripción de Letras del Tesoro al vencimiento de sus plazos fijos (Noviembre/Diciembre de 2001).
3. Se redujeron temporariamente las alícuotas de aportes personales del 11% al 5% para los trabajadores en relación de dependencia que estaban afiliados al régimen de capitalización. El objetivo de esta medida fue incrementar el salario de bolsillo de los afiliados, aunque no se tuvo en cuenta los efectos que la misma tendría en el largo plazo.
4. La "pesificación" de las rentas vitalicias previsionales implicó la ruptura de los contratos celebrados entre las partes y produjo la reducción en el poder adquisitivo de los beneficiarios en términos de dólares, aunque su impacto fue menor en términos de poder de compra.

Marchas y Contramarchas

A su vez, marchas y contramarchas en la efectivización de distintas normas afectan la credibilidad del sistema, dentro de éstas se incluyen:

1. La entrada en vigencia del Decreto N° 1.306, en diciembre de 2000, cuyo objetivo era introducir mejoras en el régimen de capitalización y en la asignación de recursos del régimen de reparto, y su pronta suspensión en abril de 2001.
2. Entrada en vigencia del Decreto 1495 en noviembre de 2001, el cual establece modificaciones en el régimen de comisiones, dentro de las cuales se encuentra la posibilidad del cobro de comisiones descontando las mismas del fondo acumulado cuando la rentabilidad obtenida fuese superior al 5%. En enero de 2002 el Poder Ejecutivo establece por decreto la modificación de la ley de Convertibilidad. Esto trajo como consecuencia un cambio significativo de la paridad cambiaria. Considerando que la moneda en la cual se encontraban invertidos gran parte de los fondos era dólares estadounidenses, las administradoras obtuvieron tasas de rentabilidad nominal ilusoriamente altas. Por

este motivo el Decreto 216/2002 estableció la postergación de la entrada en vigencia del Decreto 1495/2001.

- La Ley 25.239 de abril de 2000 estableció que el aporte personal de los afiliados al régimen simplificado de monotributo dejase de ser obligatorio. Esta modificación, la cual no tuvo mayor difusión, tiene como consecuencias que el afiliado vea considerablemente comprometidas sus futuras prestaciones previsionales, particularmente en casos de invalidez y muerte.

En apretado resumen puede afirmarse que existen desafíos estructurales pendientes que re-

quieran soluciones a la vez que se impulse, en relación a esta parte del SIJP, una política coherente, que haga predecible el futuro a corto y largo plazo para permitir que las entidades tanto del mercado de las AFJP como del seguro puedan desarrollar el negocio con eficiencia y con una planificación adecuada a la importancia del tema que se trata.

4. Prestaciones

La distribución de los beneficios por edad del beneficiario, monto de la prestación y régimen legal aplicado se pueden apreciar en los siguientes cuadros:

Beneficios del Régimen de Reparto según ley aplicada

Septiembre de 2002

Grupo de Ley aplicada ^{1/}	Jubilación		Pensión		Total	
	Casos	Haber Prom. mensual	Casos	Haber Prom.	Casos	Haber Prom.
Anteriores a la Ley 18.037	18.946	340.8	56.840	278.4	75.786	294.0
Ley 18.037	817.296	372.5	478.261	279.0	1.295.557	338.0
Ley 18.038	447.759	203.7	268.296	197.5	716.055	201.4
Ley 24.241 ^{1/}	313.552	473.9	402.533	302.0	716.085	377.3
Leyes Especiales	52.586	812.0	22.783	578.2	75.369	741.3
Sentencias Judiciales	88.391	753.7	21.233	569.7	109.624	718.1
Leyes Provinciales y Municipales	171.223	780.2	54.309	522.9	225.532	718.2
Leyes no especificadas	34.752	478.4	24.333	289.4	59.085	400.6
Total	1.944.505	416.7	1.328.588	289.4	3.273.093	365.0

Nota: 1/ No comprende la PBU y PC a cargo del Régimen de Reparto para los beneficios del Régimen de Capitalización, las mismas ascienden a 24.830 prestaciones con un haber promedio de \$554.

Fuente: DNPSS - Base de OPP/ANSES.

Beneficios del Régimen de Reparto según grupo de edad 1/

Septiembre de 2002

<u>Grupo de Edad^{1/}</u>	<u>Jubilación</u>	<u>Pensión</u>	<u>Total</u>
0 - 18	-	17.660	17.660
19 - 49	16.844	51.309	68.153
50 - 64	193.222	204.879	398.101
65 - 69	294.764	148.597	443.361
70 - 79	896.609	454.147	1.350.756
80 y más	542.182	451.177	993.359
Sin dato	884	819	1.703
Total	1.944.505	1.328.588	3.273.093

Nota: 1/ No comprende la PBU y PC a cargo del Régimen de Reparto para los beneficios del Régimen de Capitalización.

Fuente: DNPSS - Base de OPP/ANSES.

Beneficios del Régimen de Reparto según tramo de haber

Septiembre de 2002

<u>Tramo de haber ^{1/2}</u>	<u>Jubilación</u>	<u>Pensión</u>	<u>Total</u>
Hasta 200	438.724	482.419	921.143
200.01 - 300	697.830	579.961	1.277.791
300.01 - 500	375.462	144.543	520.005
500.01 - 1000	294.651	93.248	387.899
1000.01 - 1500	84.456	20.128	104.584
1500.01 - 1961.41 ^{3/}	32.745	3.525	36.270
1961.42 - 3100	14.745	3.638	18.383
3100.01 y más	5.892	1.126	7.018
Total	1.944.505	1.328.588	3.273.093

Nota: 1/ Los haberes no incluyen la reducción del 13% (Dto. 896/01) la cual fue eliminada a partir del 01/01/03 (Dto 1819/02).
2/ No comprende la PBU y PC a cargo del Régimen de Reparto para los beneficios del Régimen de Capitalización.
3/ Haber máximo de la ley 18.037

Fuente: DNPSS - Base de OPP/ANSES.

Beneficios del Régimen de Capitalización

al 31 de Diciembre de 2002

Jubilaciones Ordinarias ^{1/}:	24.830
Retiro Fraccionado	12.598
Retiro Programado	11.284
Renta Vitalicia	949
Retiros Transitorios por Invalidez:	15.616
Pensiones	57.005
Retiro Fraccionado	1.262
Retiro Programado	2.986
Renta Vitalicia	38.063
Sin modalidad ^{2/}	14.694
Total	97.451

Nota: 1/ Existen aproximadamente 11.600 beneficios de jubilación en trámite.
2/ Corresponden beneficios en trámite y que aún no se ha realizado la opción por tipo de prestación.

Fuente: DNPSS en base a datos del ANSES y SAFJP.

El SIJyP se hizo cargo del pago de las prestaciones de todos los regímenes anteriores, incluso incorporó los de las cajas provinciales y municipales que decidieron unificarse o transferirse al régimen nacional. Ello generó que las prestaciones que abona, reflejen una diversidad y dispersión en los valores de los haberes medios de cada uno de estos regímenes.

La recesión, la crisis y los cambios introducidos en el SIJyP a fines de 2001 y principios de 2002 tienen un impacto adverso (inmediato y a mediano y largo plazo) tanto en las prestaciones correspondientes al régimen de reparto como a las del régimen de capitalización. Las prestaciones no están adecuadamente protegidas frente al deterioro que produce la inflación, a la vez que se ven afectados los equilibrios financieros de ambos regímenes en función del incremento de la mora y la evasión.

El prolongado período de cotización que se requiere demostrar para la obtención de las prestaciones y las falencias de las historias labo-

rales registradas en el sistema, generan una dilación en el trámite de otorgamiento puesto que obligan a la presentación de pruebas y verificaciones.

Por su parte, los afiliados al régimen de capitalización, a partir de la autorización dada a las AFJP de colaborar con el trámite o gestión de los beneficios que perciban del régimen previsional público (PBU, PC), ven dilatar aún más los tiempos de otorgamiento, ello en razón de las discordancias que se observan en las gestiones de ambos regímenes.

En este aspecto se hace necesario revisar las funciones que cumplen tanto el ANSES como las AFJP.

5. Particularidades del Régimen Público de Reparto

La reforma de 1994 tenía como objetivo mejorar el régimen previsional. Los costos de la transi-

ción a un régimen con componentes de capitalización completa individual y medidas posteriores orientadas a la solución de problemas fiscales, impidieron que se logren niveles de respuesta adecuados para aumentar la credibilidad llegando a la actual situación de descreimiento, a lo que tampoco resulta ajeno el régimen de capitalización.

La ANSES tiene problemas que pueden atribuirse a la magnitud de su estructura y competencias ya que se atienden las prestaciones del régimen previsional pero también de los regímenes de asignaciones familiares, desempleo. Debido su estructura, su alcance territorial, las bases de datos y su rápida respuesta a la necesidad de implantar programas en los que estas características resultan ventajosas, han colocado a este organismo en el centro de la instrumentación y gestión de las más importantes políticas sociales del país. Ejemplo de ello son el pago de las pensiones no contributivas y más recientemente la implementación del Plan Asistencial de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Sus relaciones se desarrollan con el sistema bancario y los beneficiarios para el pago de prestaciones, con los empleadores y trabajadores en actividad por las prestaciones a activos, y con estos últimos en forma específica en la gestión de prestaciones de sustitución de ingresos. A ello hay que agregar sus relaciones con el órgano recaudador AFIP/INARSS, Ministerio de Economía en temas de Finanzas y Presupuesto y con la Justicia por los innumerables juicios en los que es demandado y demanda cuando se trata de fraudes.

Estas relaciones requieren de un manejo profesional muy riguroso y de un seguimiento oportuno y con base en mucho detalle que permita conocer si la respuesta es la adecuada en tiempo y en forma y además, si es apreciada por lo ciudadanos involucrados.

No se trata aquí de revisar los esfuerzos que se realizan para mejorar estos aspectos, sino puntualizar aquellos que necesitan atención especial y sensibles avances o modificaciones, entre ellos:

- Optimizar las redes de pago de prestaciones a través de la utilización de instrumentos tecnológicos modernos para llegar a los beneficiarios en la mejor forma posible y con la necesaria puntualidad.
- Revisar los procedimientos administrativos para reducir los plazos de obtención de las prestaciones en general.
- Fortalecer y ampliar la red de contacto con afiliados y beneficiarios, ya sea a través de la ampliación de la infraestructura descentralizada propia como de la habilitación de accesos alternativos con intervención de organismos del tercer sector (ONG o similares).
- Disminuir las demandas judiciales por ajuste de haberes, tratando de dar cumplimiento a las disposiciones legales vigentes, como también de las leyes anteriores que son las que originan mayor litigiosidad.
- Incentivar el contralor de los sistemas, tanto manuales como informáticos, para prevenir los fraudes que se originan, en especial por la magnitud y volumen de las bases de documentación y de datos que tiene bajo su responsabilidad la ANSES.
- Actualización de las Bases de Datos y en especial de la Historia Laboral, con estrategias adaptadas a las características de cada grupo de trabajadores y con prioridad en los que están más próximos a la edad de jubilación.
- Ampliación y actualización del soporte informático de la gestión administrativa para lograr rapidez, seguridad y simplificación de las tramitaciones de otorgamiento de beneficios y administración en general.
- Revisión de las relaciones con los órganos propios y gubernamentales que intervienen en la administración financiera del sistema, de tal forma que se logre preservar la transparencia del manejo de los recursos asignados por la legislación, con miras a dar mayor seguridad a los beneficiarios de su derecho a percibir prestaciones suficientes y oportunas.
- Consolidar un estilo de gestión en la relación

con el ciudadano que facilite su acceso a los trámites, pero además que incremente su confianza y credibilidad en el sistema.

Frente a estos puntos que requieren atención especial es necesario mencionar los esfuerzos que se realizan para superarlos, como por ejemplo:

- *Apertura de nuevos centros de pagos exclusivos para los beneficiarios con infraestructura adecuada*
- *Disminución del stock de expedientes en trámite y habilitación de nuevas vías para las solicitudes de prestaciones, como la gestión telefónica de pensiones.*
- *Apertura reciente de nuevas Delegaciones en todo el país.*
- *Reconocimiento del haber determinado judicialmente y pago de retroactividades de sentencias en la medida de las disponibilidades.*
- *Creación de una unidad de fiscalización para fortalecer las acciones de detección y gestión judicial de fraude.*
- *Construcción de la Base Unificada de Datos Laborales de Personas iniciado por trabajadores del Estado Nacional y Provinciales.*
- *Instrumentación de mecanismos de gestión de la calidad, con mejora comprometida en la resolución en término de los trámites.*

6. Situación de los haberes previsionales correspondientes al Régimen de la Ley 18.037

El Informe de Diagnóstico de la OIT dejó muy claro que debía iniciarse un proceso de reforma del régimen previsional pero además de las actividades que se impulsan con ese objetivo se hace necesario tomar medidas de ordenamiento que pongan en vigencia principios de seguridad jurídica y equidad que garanticen igualdad de trato a todos los beneficiarios, cualquiera sea el régimen legal aplicado.

La complejidad del proceso de aplicación y las distintas normas que se han dictado, han llevado a un régimen prestacional que trata con criterios disímiles a los diferentes grupos de afiliados, según pertenezcan a cada una de las leyes vigentes al momento de su retiro.

Por otra parte, existen diferencias sustanciales entre quienes han recurrido a la justicia para plantear sus derechos y quienes no lo han hecho. Las soluciones por esta vía, independientemente de ser justas, acarrearán una evidente injusticia para quienes no promueven el reclamo.

Aunque no se trata de revisar el proceso mencionado ni los motivos, reconociendo que ha afectado a los beneficiarios y estuvo justificado en evidente falta de recursos, se intentará exponer los antecedentes, describir la situación actual e identificar las soluciones necesarias, tanto integrales como las que puedan aliviar situaciones enojosas e injustas que puedan impulsar conflictos judiciales.

Descripción del Problema

En la década de los sesenta las leyes vigentes demostraron la necesidad de reformas para cumplir el mandato Constitucional del Artículo 14 bis incluido en 1957, que incorporaba la seguridad social como derecho de los ciudadanos y el concepto de movilidad de las prestaciones.

La Ley N° 14.499 que había introducido "el 82% móvil" tuvo fallas fundamentales que pueden resumirse de la siguiente forma:

- El haber jubilatorio sólo representaba el 82% de la remuneración en las escalas más bajas.
- Todos los beneficiarios cuyos salarios no estaban comprendidos en el presupuesto o en Convenios Colectivos tenían un sistema de reajuste diferente basado en el índice del costo de vida.
- Estos métodos de reajuste obligaba a largas tramitaciones por cuanto los expedientes debían ser objeto de análisis individual.

Para superar estos inconvenientes en 1969 se sancionaron las Leyes N° 18.037 y N° 18.038 que tienen vigencia hasta la reforma de 1994. Su estructura teórica fue muy bien diseñada y su aplicación en relación con la determinación del primer haber y los siguientes ajustes (movilidad) son los dos temas que presentaron conflictos que se extienden hasta hoy.

Posteriormente se sanciona la Ley N° 24.241 con una reforma estructural importante, que respecto de la movilidad de las prestaciones, instituye el AMPO como unidad de medida utilizada para la mecánica del ajuste. Tuvo muy corta vigencia ya que por la Ley N° 24.463 en marzo de 1995 se dispone que la movilidad será determinada anualmente por la Ley de Presupuesto. En 1997 se cambia el mecanismo por Decreto N° 833/97 que crea el MOPRE cuyo valor será fijado anualmente de acuerdo con las posibilidades presupuestarias.

Este último mecanismo, hasta la fecha no trae problemas de reclamos como ocurre, en general con el régimen de la Ley N° 24.241. Sin embargo, subsisten los reclamos referidos a la movilidad de aquellos beneficiarios de las leyes anteriores.

El régimen de esta Ley si bien ha tenido niveles bajos de conflictividad, presenta problemas en "materia de topes" pero puede esperarse que en caso de producirse niveles considerables de inflación haya que tomar medidas referidas al mantenimiento del poder de compra de las prestaciones que debiera preverse con tiempo suficiente.

En relación con la movilidad es necesario aclarar que todos los beneficiarios están comprendidos en el mismo régimen, lo que ocurre es que los de la Leyes anteriores a la última reforma habrían sido tratados incorrectamente y se requiere, por lo tanto un tratamiento diferencial para lograr la equidad a la que se hiciera mención.

Sería muy extenso enumerar con todo detalle los temas jurídicos y jurisprudenciales que, por otra parte han sido tratados en diferentes traba-

jos por especialistas, pero sin embargo, es indispensable agregar los efectos que estas normas han tenido en las distintas variables que influyen sobre el problema.

Soluciones ensayadas

Las soluciones que han constituido intentos dignos de ser considerados se resumen a continuación:

Soluciones Legales

Aunque con anterioridad se verificaron diferentes intentos, posiblemente el más destacable que se realizara en busca de soluciones lo constituyeron la Leyes N° 23.982 y 24130 del año 1991 que preveían un cálculo de oficio de la deuda previsional a setiembre de 1992. La recomposición de todas maneras resultó insuficiente por cuanto no cerró la brecha entre el Índice de Nivel General de Remuneraciones y los aumentos oficiales otorgados a los haberes.

Esta brecha dejó pendiente la solución, y si bien hubo algún nivel de recomposición no se cumplió con la movilidad establecida en la legislación, con el consecuente efecto en la litigiocidad.

Posiciones jurisprudenciales

La justicia en diversos fallos desde 1982 a la fecha ha venido reconociendo que existía una evidente desproporción, la que calificó de irrazonable, entre los beneficios y los salarios de los trabajadores en actividad y por ello ordenaba recalculación de los haberes aplicando diversos parámetros que fueron variando en el tiempo.

Actualmente, después de las etapas descritas la posición jurisprudencial en resumen puede describirse como sigue:

1. Se recalcula el haber inicial, utilizando los parámetros del Art. N° 49° de la Ley N° 18.037, partiendo de las remuneraciones no-

- minales informadas en el expediente administrativo, actualizando estas a la fecha del cese con base en el Índice del Nivel General de las Remuneraciones. (Caso Rua)
2. El último valor de este índice es el correspondiente a marzo de 1991; a partir de abril de ese año para la actualización de las remuneraciones se utiliza el 3,28 % anual que surge de los fallos Chocobar y Boudou.
 3. Obtenido el nuevo haber inicial se actualiza el mismo utilizando para ello los valores del Índice del Nivel General de las Remuneraciones hasta el correspondiente a marzo de 1991. A partir de abril/91 y hasta marzo de 1995 se aplica como movilidad el 3,28 % anual del caso Chocobar ocurriendo esto en abril/91 a abril/92 y abril/93.
 4. Cabe aclarar que en abril/94 se otorgó un incremento general del 3,28 % que la justicia aplica sobre el recálculo anteriormente descrito.
 5. Luego se acepta la reforma que sobre la movilidad establece la Ley de Solidaridad N° 24.463 por la cual la Ley de Presupuesto Anual determinará el ajuste que corresponda. En rigor la Corte Suprema ha aceptado que desde abril de 1995 hasta el presente no se haya producido ajuste alguno (caso Heitt Rutt).
 6. Sin perjuicio de lo anterior también la justicia ha declarado la inconstitucionalidad por confiscación de los topes máximos legales, en el caso que el haber reajustado supere en un 15 % el valor de dichos topes (caso Del Azar Suaya)
 7. Sin embargo, este haber reajustado no podrá superar un importe equivalente al que resulte de aplicar sobre la remuneración del activo que ocupe el cargo del jubilado el porcentaje (70 a 82%) que se utilizó para el cálculo del haber inicial (caso Villanustre).

En resumen:

- Los jubilados de la Ley N° 18.037 según la interpretación judicial perciben un haber incorrecto por aplicación de parámetros que no respondieron al real incremento del INGR.
- Aquellos cuyo cese fue anterior a 1980, su haber inicial fue calculado correctamente y sólo se la aplicó en menos la movilidad legal.
- Por el contrario, el haber de los jubilados con posterioridad al año 1980 no sólo no computa la movilidad correspondiente sino que parten de un haber inicial incorrectamente calculado.
- Debe recalcar que encontrándose actualmente el haber mínimo jubilatorio (incluyendo el subsidio) en \$ 200.- una importante cantidad de beneficiarios ya cobran el haber correcto.

Soluciones que podrían plantearse

La solución integral sería realizar un recálculo de todas las prestaciones comprendidas por los problemas descritos, para luego actualizarlas con el índice previsto en la legislación hasta 1991. En otras palabras debieran revisarse alternativas para un proceso de cumplimiento de la legislación –reconocimiento del derecho- y posterior pago de las diferencias, en la medida de las posibilidades financieras y en función de criterios que consideren la edad y el nivel de las prestaciones.

Cajas de Empleados Públicos Provinciales

Mediante la suscripción de pactos federales a partir del año 1992 la Nación avanza respecto de la idea prevista en la legislación anterior que proponía la adecuación de los regímenes jubilatorios de empleados públicos provinciales a la normativa nacional y propone la transferencia o incorporación de estos regímenes al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Así sucesivamente se fueron transfiriendo regímenes provinciales y municipales hasta 1997 con un total de 10 cajas provinciales y 2 municipales (Buenos Aires y Tucumán).

En los convenios de transferencia, si bien contemplan diversas situaciones, resulta importante destacar que la transferencia comporta y conlleva la delegación de la Provincia a la Nación de la facultad de legislar en materia previsional.

Otro aspecto importante a destacar es la cláusula 12 del convenio celebrado con las provincias que no transfirieron sus regímenes, el que se aprobó mediante la Ley N° 25.235. Mediante este acuerdo la Nación se compromete a financiar con recursos de rentas generales los déficit globales de las cajas provinciales no transferidas, las que deberán "armonizar" sus regímenes con el SIJyP en cuanto a la unificación de aportes y contribuciones y los requisitos para acceder a los beneficios.

Este convenio implicó una transferencia de fondos de la nación a las provincias como una nueva forma de traspaso de recurso vinculada con la problemática de la coparticipación federal de impuestos que desde hace tiempo está en vías de ser reformadas.

Las transferencias, originalmente pensadas como una política general que abarque todos los regímenes de empleados públicos provinciales y municipales, por múltiples razones logró concretarse parcialmente constituyendo un desafío que requiere una revisión de dicha política.

7. Situación de los Regímenes Previsionales Especiales

Resumen de antecedentes

Desde los orígenes del régimen previsional, a comienzos del Siglo XX, existieron "regímenes especiales" en los que los requisitos para la obtención de la jubilación o el cálculo de su haber –o en algunos casos ambas exigencias– resultaban diferentes a los parámetros que regían para

el denominado "régimen general" o "régimen común".

Estos regímenes pueden dividirse en dos categorías:

1. **REGIMENES DIFERENCIALES:** Regulan los requisitos de edad y servicios correspondientes a las tareas consideradas insalubres, riesgosas o determinantes de vejez prematura. Estos requisitos –uno o ambos- siempre son menores a los del régimen general. Sin embargo, el haber de la prestación es de igual monto que el de dicho régimen común.
2. **REGIMENES ESPECIALES PROPIAMENTE DICHOS:** También desde los orígenes del sistema previsional existió la posibilidad de obtener jubilación en mejores condiciones (sea de requisitos o de monto o de ambos) que las que regían para el régimen común. Esto ocurrió –en todos los casos- en beneficio de funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, agentes de la administración pública, magistrados, legisladores, etc.

Sin embargo, dentro de esta categoría, se pueden distinguir aún dos grupos

- 2.1. **REGIMENES ESPECIALES CON MENORES REQUISITOS DE EDAD Y SERVICIOS Y MAYOR HABER QUE LOS CORRESPONDIENTES AL REGIMEN GENERAL:** Estos son aquellos a los que con mayor generalidad se los denomina "jubilaciones de privilegio", y comprendían a funcionarios que –en muchos casos- sin requisito de edad, y con apenas el juramento de su cargo, podían obtener –obviamente de por vida- una jubilación cuyo monto guardaría proporción con la remuneración asignada al cargo (Ministros, Secretarios de Estado, Diputados, Senadores, entre otros).

Estos regímenes fueron todos derogados a

partir del 1° de enero de 1992. Esta derogación se produjo por Ley del Congreso y no se generó a partir de allí ningún juicio en procura de la obtención de beneficio alguno, basado en las normas derogadas.

2.2. REGIMENES ESPECIALES CON MAYORES REQUISITOS DE EDAD Y SERVICIOS Y MAYOR HABER QUE LOS CORRESPONDIENTES AL REGIMEN GENERAL: También desde antiguo existen regímenes que otorgan un monto mayor de prestación previsional, pero que requieren de mayores requisitos que los exigidos para el régimen común. Entre ellos encontramos a los Magistrados, los funcionarios del Servicio Exterior y los Investigadores Científicos y Técnicos. A su vez, cuando a partir del 1.1.92 perdieron vigencia los regímenes privilegiados indicados en el punto anterior, se sustituyeron los mismos por otros con mayores requisitos (por ejemplo, a los diputados se les exigía 4 años de mandato y un mínimo de edad). Todos estos regímenes fueron creados por Ley.

Así se llega al año 1994, cuando por Decreto N° 78/94, reglamentando el artículo 168 de la Ley N° 24.241, se "aclaraba" cuáles eran los regímenes que esta Ley derogaba por el citado artículo. Este Decreto fue llevado en innumerable cantidad de casos a la Justicia y en todos ellos fue declarado inconstitucional.

SINTESIS: Desde el 15 de Julio de 1994 y hasta el presente toda persona incluida en los regímenes

pretendidamente derogados, que seguidamente se indican, se presenta a la Justicia y obtiene una sentencia que ordena a ANSES otorgar la jubilación del régimen especial, por entender que estos regímenes no fueron derogados ni por la Ley N° 24.241, ni por el Decreto N° 78/94:

- Funcionarios del Servicio Exterior
- Investigadores Científicos y Técnicos
- Docentes nacionales
- Ministros y Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo
- Diputados, Senadores y otros altos funcionarios del Poder Legislativo
- Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial
- Intendente (ahora Jefe de Gobierno) de la Ciudad de Buenos Aires y altos funcionarios del Gobierno de la misma

Situación actual

A partir de ese estado de situación, se dicta la Ley N° 25.668 que –ahora sí en forma expresa– deroga los regímenes de las Leyes 22.731 (Servicio Exterior) y 24.018 (Ministros y Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo; Diputados, Senadores y otros altos funcionarios del Poder Legislativo y Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial).

Esta norma es parcialmente observada (Decreto N° 2322/02) por lo que se deja sin efecto la derogación de la Ley N° 22.731 y diversos artículos de la Ley N° 24.018, con lo que el único régimen que se encuentra derogado –al presente y a partir del 1° de Diciembre de 2002– es el que establecía la Ley N° 24.018 para los funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires.

5. Pensiones no contributivas

Un apartado especial merecen las pensiones asistenciales o no contributivas, por la importancia de los recursos que demandan del presupuesto público y por considerárselas relevantes como parte de las propuestas de reforma del régimen previsional.

Los programas de pensiones no contributivas y asistenciales otorgan prestaciones monetarias ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. Tienen como objetivo principal combatir la pobreza e indigencia de los grupos más vulnerables de la población. Su característica distintiva se refiere a que las condiciones de adquisición están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral y el financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales.

El Estado argentino otorga Pensiones no Contributivas (PNC) al sector de la población no cubierto por el sistema previsional y que está en situación de pobreza.

Este tipo de pensiones pueden ser:

- Asistenciales, por leyes especiales y graciabes. Las asistenciales (por vejez, invalidez y madres de 7 ó más hijos), se otorgan a personas con necesidades insatisfechas que no tienen cobertura previsional; a fines del 2001 consti-

tuían el 52% de las pensiones no contributivas y el 43% del monto total de este tipo de pensiones, con un haber promedio mensual de 123 pesos.

- Las pensiones por leyes especiales se destinan a ex presidentes de la nación, veteranos de guerra y familiares de desaparecidos; a fines del año 2001, representaban el 5% del total de pensiones no contributivas y el 11% de su monto; el haber promedio mensual es de 333 pesos.
- Las pensiones graciabes otorgadas por el Congreso; al final de 2001 constituían el 43% de las pensiones no contributivas y representaban el 46% del monto total; el haber promedio mensual es de 159 pesos.

El monto total anual que se destina a este tipo de pensiones ascendió a \$640,8 millones en el año 2001. Los montos del programa de PNC representan el 3% del gasto previsional consolidado y el 0.2% del PIB. El número de beneficiarios directos con pensiones es de aproximadamente 350 mil personas, pero si se incluye la cobertura de salud otorgada al grupo familiar de algunos de los beneficiarios, la cobertura alcanza a 450 mil personas.

La prestación promedio alcanza a \$ 153, equivalente al 57% de la prestación promedio de la pensión contributiva (invalidez y sobrevivencia) y al 39% de la prestación promedio de jubilación por vejez contributiva.

Las Pensiones no Contributivas administradas por el gobierno nacional constituyen un programa de relevancia tanto por el nivel de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda del fisco. Desde el punto de vista fiscal, y dadas las restricciones en el financiamiento del Estado, es necesario evaluar actuarialmente las proyecciones financieras y presupuestarias que implican los beneficios ya otorgados. Asimismo, se prevee una mayor demanda por estos beneficios debido a la caída esperada en la

cobertura por parte del sistema previsional contributivo, por lo cual será indispensable realizar proyecciones de distintos escenarios futuros contemplando esta posibilidad.

Se presenta una estimación del costo para extender las prestaciones de las pensiones asistenciales a la población de más de 60, 65, 70 y 75 años no cubierta.

Este cuadro permite tener una idea sobre el costo de las distintas alternativas de prestación mensual utilizadas y para los diferentes límites de edad. Es necesario descontar el reciente “Plan Mayores” que da respuesta a la población mayor de 70 años, que habitan en las provincias de mayor nivel de pobreza.

Potenciales beneficiarios de la prestación asistencial:

Población	Cantidad de personas	Prestación mensual			
		Alt. 1: \$ 70	Alt. 2: \$ 100	Alt. 3: \$ 130	Alt. 4: \$ 150
	Total País	(En millones de pesos)			
De 60 años o más	623.245	524	748	972	1.122
De 65 años o más	363.278	305	436	567	654
De 70 años o más	207.692	174	249	324	374
De 75 años o más	105.165	88	126	164	189

Fuente: DNPSS en base a datos de la EPH - INDEC.

6. Proyecciones de corto plazo – OIT ⁷

Marco

Dentro de un marco de cooperación técnica, el Gobierno Argentino solicitó a la Organización Internacional del Trabajo asistencia en el campo de seguridad social, en particular con respecto a su sistema jubilatorio. Una primera actividad fue la preparación de un diagnóstico de la situación actual del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para la realización de proyecciones de corto y largo plazo de ingresos y gastos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). Quedó claro que en el contexto de crisis económica y financiera en el cual se encontraba el país, una evaluación actuarial a largo plazo del SIJyP no era la primera prioridad, porque su resultado y rendimiento estarían muy influenciados por la presente crisis y porque no daría ninguna información o guía de cómo seguir adelante en medio de dicha crisis.

El objetivo del ejercicio a corto plazo sería proyectar el desarrollo del gasto social en el sector de la protección social que tiene que ser financiado por el Estado Nacional.

Metodología

La metodología utilizada para proyectar los ingresos y egresos de los distintos subsistemas partió de los valores observados para el año 2001 de cantidad de beneficios por categoría, valor de los correspondientes beneficios promedio abiertos por sexo para cada beneficio contemplado, como así también el número de contribuyentes y su salario promedio.

Luego, se elaboraron distintos escenarios para poder proyectar los ingresos y egresos, a saber:

- Marco de población y de mercado de trabajo
- Marco económico
- Supuestos de los parámetros de los programas incluidos
- Proyección del gasto de varias funciones de protección social
- Proyección de ingresos de ANSES e INSSJyP

La proyección a corto plazo tuvo en cuenta los siguientes beneficios:

7. La primera etapa fue la preparación de proyecciones a corto plazo: "Assessment of the further development of the public debt in Argentina within the social sector, 2003-2007" ILO - Marzo de 2003. En una segunda etapa se realizará una completa valuación actuarial del SIJyP.

- Jubilaciones y pensiones correspondientes a leyes anteriores a la N° 24.241
- Jubilaciones y pensiones del sistema del reparto
- El componente del régimen de capitalización que tiene que ser financiado en forma parcial por el régimen de reparto (invalidez y las pensiones de sobrevivientes)
- Los asignaciones familiares
- Las prestaciones por desempleo
- PAMI y la rama de salud de las FFAA
- Planes de Jefes y Jefas de Hogares
- Pensiones no contributivas

Así, en este informe fueron revisados los presupuestos de las principales instituciones que proporcionan estos beneficios:

- ANSES: Jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, desempleo, pensiones no contributivas (PNC);
- INSSJyP ("PAMI"): Servicios de salud para jubilados y pensionados.
- Presupuesto Nacional: Prestaciones de Seguridad social para Fuerzas Armadas y de Seguridad, asignaciones familiares del sector público, salud para los beneficiarios de PNC, hospitales no transferidos a las Provincias, ayuda social (Jefes y Jefas de hogar desocupados), entre otras prestaciones.

Los planes de salud proporcionados por las Obras Sociales no están incluidos en estos cálculos.

Para calcular ingresos y gastos se utilizó un modelo sencillo, que proyecta el número de beneficiarios y el haber medio de sus beneficios hasta el año 2007 sobre la base de los años 2000/2001. Los valores iniciales fueron proporcionados por el MTEySS.

Se fijó un escenario económico simplificado para asegurar la consistencia de los supuestos exógenos y proyectar la evolución del PBI nominal, basado en el supuesto de que la recuperación económica comenzaría en la segunda mitad del año 2002.

Los resultados no deben tomarse en valores absolutos (por ejemplo para proyecciones presupuestarias) sino por las relaciones que mantienen entre ellos y con el PBI.

En tiempos de inflación los beneficios en curso de pago así como los parámetros importantes de los programas de seguridad social deben ser ajustados, para mantener su poder adquisitivo.

Para ello se han desarrollado dos escenarios, referidos a la indexación de los beneficios en curso de pago así como al aumento de los topes (mínimo y máximo) de cotización y del nivel de beneficios mínimos. El primer escenario asume ajustes de beneficios y otros parámetros del sistema según el desarrollo de los precios al consumidor, el segundo según la evolución de los ingresos.

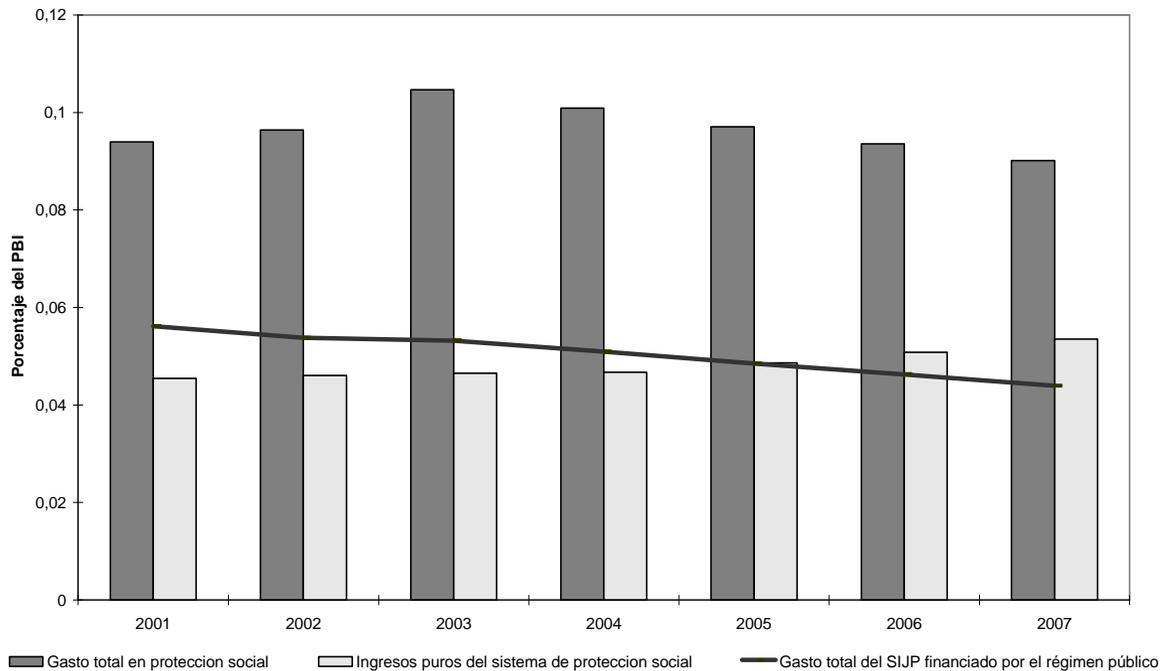
Resultados

Aunque este trabajo elaborado por la OIT proyectó los ingresos y gastos para todo el sistema de protección social, en este libro sólo se destacan los resultados obtenidos para el sistema previsional.

Al fin del período de proyección, año 2007, la participación del régimen previsional en el déficit que debe ser financiado por el Estado Nacional es menor que en el año 2001. Por lo tanto la indexación de los beneficios en curso de pago en relación con la inflación, puede ser financiada y es por ello que la OIT recomienda en base a este estudio, instrumentarlo lo antes posible.

El siguiente gráfico muestra la proyección mencionada.

Participación del gasto en protección social en relación al PBI



El análisis también muestra que debido al fondo compensador de asignaciones familiares, no es posible atribuir correctamente el déficit del Sistema a los distintos subsistemas que lo componen (Previsión, Asignaciones Familiares y Desempleo).

Hasta ahora el subsistema de asignaciones familiares, bajo la modalidad de fondo compensador, muestra un superávit creciente durante el

período proyectado. Mientras que bajo un sistema de financiación puro, con las tasas de contribución correspondientes a ese subsistema, tendría un déficit hasta el año 2004 y un superávit, menor que el actual, a partir de dicho año.

El informe recomienda al gobierno argentino que considere revisar la actual normativa para la distribución de contribuciones entre los distintos subsistemas.

CAPITULO II

*Discusiones, propuestas y sugerencias
para la reforma del Régimen Previsional*

1. Proceso de reforma

Para comprender en su totalidad los antecedentes incluidos en este capítulo se hace necesario señalar las etapas y su lógica en el Proceso de Reforma que se instrumentara, que comprendió las actividades siguientes:

- 1) En primer lugar, se requirió y se obtuvo la realización de un diagnóstico de la situación del régimen previsional, su comparación con otros regímenes y desarrollo de propuestas por parte de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) que se tomó como base para las discusiones y se resume en el capítulo anterior.
- 2) Se requirió a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) la elaboración de un Informe sobre la Recaudación de la Seguridad Social por cuanto se trata de uno de los temas centrales que necesitan reformas de fondo.
- 3) Se conformó una Comisión con catorce expertos, nominados por distintas entidades vinculadas con la temática: CGT, CTA, UIA, UAFJP, Universidades, Agrupaciones de jubilados, etc. Los catorce miembros fueron designados por Decreto presidencial para integrar esta Comisión. Seguidamente se agrega el Discurso de la señora Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que explica el proceso y sus objetivos.
- 4) La Comisión se ha reunido con frecuencia bisemanal, y ha elaborado distintos análisis y propuestas que se resumen en un primer Informe de Avance, que no logró un consenso total y se agrega a continuación.
- 5) Durante este proceso, la Comisión de Expertos asistió a encuentros y exposiciones –en forma personal o a través de videoconferencias- de varios expertos internacionales de gran prestigio.
- 6) Asimismo, especialistas de esta Secretaría han trabajado, en conjunto con la OIT, en la elaboración de proyecciones actuariales, adaptando el modelo de esa organización a las necesidades nacionales.
- 7) Esta etapa, que tiene como objetivo plantear lineamientos para una reforma y para el logro de un Acuerdo Nacional que permita elevar la prioridad política de la seguridad social ha sido muy fructífera para plantear y enriquecer el debate que se hace necesario sobre este tema.

- 8) Contando con dichos lineamientos que tienen aspectos consensuados y alternativas cuando se produjeron disensos, se pasó a una etapa de consultas con los actores sociales a quienes se ofreció como método para recoger inquietudes y propuestas el envío de un documento a ser considerado en este capítulo.

***Discurso de La Señora Graciela Camaño,
Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social***

Acto de la firma del Decreto de Integración de la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional

30 de setiembre de 2002

*Sr. Presidente de la República
Sres. Integrantes de la Comisión
Señoras y Señores*

Estamos asistiendo a un acto de singular importancia en nuestro país por cuanto la creación de esta Comisión tiene dos aspectos que hay que reconocer corresponden a un estilo de gobierno que implica mirar hacia el futuro

– Se reconoce a partir de serios trabajos de diagnóstico, la gravedad de la situación en materia previsional, de tal magnitud que no puede esperar para abordar las soluciones hasta el próximo cambio de gobierno, y

– Se adopta como procedimiento el diálogo social con la participación de expertos en la materia relacionados con los diferentes sectores de la sociedad interesados en la problemática.

Este enfoque de búsqueda de consensos que el gobierno planteó desde el comienzo, impulsando y apoyando el Diálogo Argentino, tiene mucha mayor importancia al tratarse de un tema que afecta a toda la población y en mayor grado a los adultos mayores.

Pero al buscar soluciones en materia de protección social no estamos solamente pensando en los problemas sociales que nos afectan y diría nos angustian sino también estamos convencidos que es necesario salir de esta profunda crisis con un sistema previsional ordenado que ayude a la mayor productividad y tenga impacto en la calidad de nuestros productos transables en los mercados globales.

"No hay desarrollo económico sin justicia social" y "No hay justicia social sin seguridad social" es una de las afirmaciones en este campo que siguen teniendo plena vigencia y no podríamos permitirnos pasar por esta función de gobierno sin plantear el desafío de avanzar hacia esas metas.

La política del Ministerio para el mundo del trabajo tiene como eje la participación de los interesados y un objetivo central, progresar hacia el "trabajo decente" que, en la visión que sostenemos en OIT, es un trabajo con protección, con perspectivas futuras que permita pasar de la subsistencia a la existencia del trabajador y su familia. Asumimos que el trabajo decente forma parte del desarrollo que es a la vez una aspiración y una condición previa, un objetivo y una medida de progreso hacia el desarrollo humano.

La Comisión está compuesta por un grupo de destacados expertos de nuestro medio y no solamente se les abre la perspectiva de participar en la búsqueda de soluciones sino que se espera poderles brindar todo el apoyo técnico necesario y la posibilidad de intercambiar experiencias con otros pensadores nacionales e internacionales.

Es decir, el gobierno está dando una señal de alta prioridad a la búsqueda de soluciones para el régimen previsional y quiero aprovechar para señalar que el único condicionamiento es que nos propongan un diseño que sea comprensivo de todos los excluidos y que también nos ayuden a decirle a la sociedad que este tema no puede ser objeto de improvisaciones, de apuros y menos de evasión, elusión o componendas que perjudiquen su funcionamiento.

Señores:

Nos miran más de tres y medio millones de ciudadanos jubilados y pensionados y dos tercios de los trabajadores en actividad que no pertenecen al sistema vigente. Tenemos que brindar principios de respuesta. Confío que seremos capaces de realizar este ejercicio con el rigor y la altura de miras que las circunstancias demandan

Les agradezco por anticipado su colaboración que descarto estará en la línea que nuestra realidad impone y les reitero la total colaboración del Ministerio para el desarrollo de sus altas funciones.

Agradezco también al señor Presidente por la confianza brindada a nuestros cuerpos técnicos, que nos ayudaron a plantear esta línea política y a este grupo de ciudadanos que desinteresadamente han asumido esta responsabilidad de reflexionar sobre el futuro de nuestros trabajadores.

Muchas Gracias

2. Bases para el acuerdo por la seguridad social

La Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, como fuera señalado, mantuvo importantes reuniones en las que se intercambiaron ideas en torno a una Agenda propuesta y aprobada en su seno, con la mayor libertad y transparencia.

La secretaría técnica brindó colaboración realizando, en forma permanente, resúmenes de las discusiones y proponiendo borradores que, considerando los resultados de las discusiones, sirvieron para preparar sus conclusiones.

Lamentablemente, no se llegó a completar un documento que contara con la aprobación de todos los participantes pero la riqueza de las discusiones y en cierta forma, el impacto en la opinión pública de sus deliberaciones debe destacarse como de suma utilidad.

A continuación se agrega:

1. "Informe de Avance" de la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional preparado en diciembre de 2002.
2. Propuesta elaborada por algunos integrantes de la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional
3. Comentarios de actores sociales.

1. Informe de Avance de la Comisión

Propósitos y antecedentes

La "Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional", cuya creación tuvo como propósito sumar capacidad técnica para el enriquecimiento del proceso de búsqueda de consenso que se iniciara con la convocatoria a los interesados del 7 de agosto pasado, realizó 19 sesiones de trabajo y compartió experiencias con expertos nacionales e internacionales.

Se consideró el diagnóstico disponible preparado por la OIT, el Informe sobre Recaudación de la Seguridad Social preparado por OISS y la información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Social.

Se tuvo en cuenta como uno de los objetivos, el propuesto por las autoridades referido a la extensión de cobertura, la que al decrecer permanentemente torna inútil o utópico plantear cambios que no consideren esta situación.

Asimismo, se han considerado los cambios en la morbimortalidad, la demografía, estilos de vida, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, informalidad, tercerización, subcontratación, nuevas formas de relaciones laborales, migraciones internas o externas de los trabajadores, para mencionar algunos de los temas que tienen influencia en la seguridad social.

Se asumió el desafío planteado en el Decreto de creación de esta Comisión, en el sentido de incluir las bases y lineamientos mencionados en el mismo, en una propuesta de "ACUERDO POR LA SEGURIDAD SOCIAL" que responda al planteo de elevar la prioridad política de los problemas previsionales, que revierta, principalmente, la cultura de "eludir-evadir-sacar" de la seguridad social para comprometer a todos los actores sociales a "cumplir-respetar-colaborar" con el régimen.

Finalmente se ha considerado que deben proponerse alternativas viables aplicables al país real por dirigentes de diferentes características a fin de evitar aducir luego que el sistema o sus políticas eran acertadas pero que no fueron aplicadas correctamente. Los lineamientos también se plantean considerando que existe un régimen vigente con sus logros y problemas pendientes de solución.

Consideraciones y Fundamentos

El establecimiento de un Sistema de Seguridad Social universal, solidario, plural, equitativo y sustentable, es una cuestión de Estado y no de políticas partidarias porque es una construcción social que implica un contrato o acuerdo entre los distintos sectores socio-económicos y que pretende integrar diferentes intereses y valores.

Las obligaciones que impone la seguridad social son consecuencia del hecho de haber asumido la sociedad, en la misma Constitución Nacional, el compromiso de garantizar la protección de sus integrantes. Los recursos humanos constituyen la principal riqueza de una nación y son la base fundamental de su presente y futuro. La protección social de las contingencias que puedan afectar al trabajador y su familia constituye el

mejor recurso para alcanzar un desarrollo humano sostenible, definido por las Naciones Unidas como "un proceso de ampliación de las opciones de las personas, que las potencia, en lugar de marginarlas y que hace aportes para su participación en las decisiones que afectan su vida".

La Reforma Previsional, cuyas bases y lineamientos son el objetivo último de este ejercicio, deberá garantizar la protección social contra las contingencias que afectan la seguridad familiar, la capacidad de trabajo y el retiro decoroso.

Este enfoque implica una nueva distribución de responsabilidades entre la población, el Estado y las restantes organizaciones del cuerpo social (empresas, cámaras, sindicatos, cooperativas, ONG, etc.) que contribuirá al desarrollo de una ciudadanía cada vez más segura, más consciente de sus derechos y deberes, más libre y responsable, más productiva y comprometida con los procesos económicos, políticos y sociales que le incumben, cambios estos indispensables frente a la mundialización e integración que se experimenta.

Se espera contar con un sistema de protección integral que garantice una mayor participación y satisfacción de la población, preserve el carácter público del sistema, con la inclusión del sector privado en su gestión y permita el desarrollo armónico de la libertad individual y colectiva. Por lo demás, debe favorecer el logro de otros objetivos importantes como son: combatir la pobreza y las desigualdades sociales y propiciar mayor impacto en la integración social.

Se destaca que, la decisión de los poderes públicos de organizar la Mesa Socio-Laboral-Productiva en el marco del Diálogo Argentino, permitió construir un espacio de discusión técnico con la participación de toda la dirigencia. En esa misma senda trabaja la Comisión Especial de Reforma del Régimen Previsional.

El diseño de un nuevo sistema se basa en un conjunto de normas que permitan desarrollar orgánicamente los beneficios previsionales, inspirado en principios esenciales, tales como: universalidad, integralidad, suficiencia, solidaridad, unidad y participación.

El trabajo, analiza alternativas para modernizar el sistema vigente, proponer las reformas que se consideran pertinentes para eliminar distorsiones, superar limitaciones existentes y lograr mayor justicia y equidad en su aplicación, para todos los trabajadores y sus familiares a cargo.

La Seguridad Social, integrada en la política de desarrollo social, además de cumplir su función protectora, tiene que ser una herramienta más para fomentar y promover el desarrollo económico y social. La optimización y fortalecimiento de los programas de protección vigentes será concretada teniendo en cuenta las reales necesidades e inquietudes de los interesados.

La propuesta de un sistema coherente, que prevea la igualdad de trato en igualdad de condiciones para todos, constituye un gran cambio y una respuesta a los principios y garantías contemplados en la Constitución Nacional⁸. En este mismo sentido, se ha incorporado la perspectiva de género al diseño del sistema, a efectos de lograr que la equidad en el régimen de la seguridad social alcance a la mujer como categoría social.

8. Resumen de la Mesa para el Desarrollo de la Seguridad Social: Punto 1:ELIMINAR LAS PRESTACIONES DE PRIVILEGIO, entendidas como regímenes especiales con exigencias menores sin justificación precisa para el acceso a las mismas o con haberes mayores que los del régimen general

El sistema propuesto está planteado con una visión de futuro más allá de la crisis y se inscribe dentro de las políticas de redistribución de los ingresos de la población. El centro del problema está constituido por la disponibilidad de los recursos necesarios, los que sólo serán asequibles haciendo operativa una solidaridad ampliada.

La participación de los interesados en la programación y operación de la seguridad social se debiera constituir en una realidad, ya que sin su compromiso no es posible lograr un impacto decisivo.

Los programas de prestaciones deben responder a diseños modernos, fortaleciendo la función protectora de la seguridad social, adaptándose a la problemática que plantea el mercado de trabajo en la actualidad y las características especiales que pueden encontrarse en la vida social de los grupos de población aún no protegida, que es generalmente la más desposeída.

La seguridad social no puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia y si bien hay que ampliar la cobertura a través de sus programas, será difícil ocupar todo el espacio del bienestar social, aunque acciones asistenciales pueden permitir ampliar sus actuales alcances.

La búsqueda de la eficacia y eficiencia en la administración del sistema deberá ser permanente con aplicación de técnicas modernas de gestión y desechando influencias de los intereses sectoriales, con el objeto de constituir la administración en el instrumento para la aplicación de una verdadera política social para toda la población.

Se asume también que la esencia del problema que presenta la seguridad social actualmente no consiste en la gestión pública o privada de quien administra el sistema, ya que ambas formas, a lo largo de la experiencia existente en el país y en la región, han mostrado logros y problemas. Se pretende lograr un diseño que permita aprovechar las ventajas y minimizar los inconvenientes de ambos enfoques.

La incertidumbre de la población, cierta y legítima, se explica por la ausencia de una política social y de un sistema especializado, profesional y transparente de regulación, fiscalización y supervisión de los órganos de gestión, así como de sanciones contundentes y oportunas a los violadores de las normas.

Se reconoce que el sistema debe dar una respuesta adecuada ante la pérdida de ingreso por la ocurrencia de las contingencias de invalidez, vejez o muerte. Es decir, la suficiencia de las prestaciones de sustitución de ingresos debe estar asegurada como también su movilidad.

La propuesta se orienta a lograr una relación más estrecha entre aportes y prestaciones como único camino para racionalizar la distribución de los recursos disponibles y avanzar en materia de equidad y solidaridad. La base para ello la tiene que constituir un nuevo método para la determinación del haber en el que no sea exclusiva la práctica de considerar los salarios de los últimos años de la carrera; lapso exiguo para captar el esfuerzo aportativo y proclive a distorsiones que favorecen conductas evasoras de alto impacto económico.

La incertidumbre sobre la posibilidad de efectuar aportes o de mantener la capacidad contributiva durante toda la carrera laborativa (densidad o continuidad en los aportes) -en la estructura actual del mercado de trabajo o con los cambios que se avecinan en el mismo- obliga a considerar componentes de redistribución o asistenciales para garantizar un nivel adecuado de prestaciones.

La importancia de considerar la relación "aportes con prestaciones" requiere asimismo prever los casos de quienes tengan una densidad de cotizaciones baja al alcanzar edades de retiro y por ello se deben establecer topes mínimos en las prestaciones y condiciones de acceso al beneficio especiales para atender solidariamente esta circunstancia.

La edad para el acceso a las prestaciones de vejez debe contemplar normas que permitan su flexibilidad. Esta tendencia moderna se debiera consagrar previendo además los impactos financieros (reducción del haber y/o aumento de aportes) que implican retiros tempranos o postergación de los mismos. Es decir, la condición de edad podrá cambiar por decisión individual de quien aspire a retiro anticipado o para estructurar regímenes especiales para grupos de trabajadores en actividades que impliquen agotamiento prematuro.

La seguridad de ingresos en la tercera edad requiere además el complemento de servicios sociales que den respuesta a la moderna tendencia de tratamiento de la situación del anciano integrado socialmente y con soluciones a su alcance para los problemas a enfrentar. Los temas relacionados con la salud, la vivienda y el ocio en los ancianos debieran contemplarse en estos programas.

La revalorización política de la protección social es indispensable para lograr respeto por los compromisos en materia de derechos consagrados en la legislación correspondientes al Estado a través del régimen previsional que instrumente. Entre ellos no solamente cabe plantear la respuesta del régimen en materia de prestaciones y su actualización, sino también el respeto a toda la gestión financiera, que comprende los aportes y contribuciones comprometidos, la inviolabilidad de las inversiones realizadas y la ejecución presupuestaria sin desvíos hacia otros fines.

Dentro de esta misma materia se encuadra también el impulso de una gestión técnicamente ordenada y que respete las pautas de eficiencia y transparencia que demandan los ciudadanos y puntualizara concretamente la Mesa de Diálogo Argentino⁹.

Tomando en consideración los principios y criterios señalados precedentemente la COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN PREVISIONAL recomienda el siguiente:

"Acuerdo por la Seguridad Social"

9. En el Resumen de la Mesa para el Desarrollo de la Seguridad Social destacó: LA ELIMINACIÓN DEL CLIENTELISMO POLÍTICO estuvo permanentemente en el centro de las discusiones, como así también la necesidad de la utilización del potencial de la sociedad a través de las organizaciones del tercer sector para el seguimiento y control civil de los programas.

LOS RECLAMOS POR MAYOR EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA fueron una preocupación permanente de los participantes y en ese sentido se puntualizó la necesidad de una adecuada complementación entre la ANSES y las AFJP, el desarrollo de sistemas y procesos de calidad en el sector público y la gestión por resultados, el establecimiento de un Padrón único de Beneficiarios de Programas Sociales tendiente a evitar desviaciones inapropiadas de recursos y la mejora del servicio de pago de prestaciones.

I. FUNCION DEL ESTADO

1. Elevar el nivel de la seguridad social al de política de Estado con la que todos los actores sociales y niveles del gobierno se deberán comprometer para apoyar y adherir.
2. La seguridad social, derecho humano fundamental, supone derechos derivados del concepto de ciudadanía que, por ende, es obligación del Estado garantizar. En este marco, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales en la materia, ratificados por la Argentina, establecen la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social a través de programas que definan las contingencias a cubrir y el nivel de las prestaciones a otorgar.
3. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar las prestaciones del sistema de protección utilizando regímenes financieros equilibrados y sustentables que podrán ser de carácter contributivo y no contributivo.

II. COBERTURA

4. Ampliar la actual cobertura para abarcar, además de los trabajadores con relación de empleo tradicional en el mercado formal de trabajo, a los del mercado no estructurado y los autónomos o independientes, todo ello tendiente a la universalización de la cobertura, con un criterio amplio de derecho a la protección.
5. Se reconoce la tendencia internacional a la adopción de regímenes multipilares; el sistema estará integrado por componentes:
 - Asistencial – no contributivo
 - Contributivo – obligatorio
 - De Contribuciones Definidas – obligatorio
 - Voluntario – incentivado
6. Relacionar los beneficios con las contribuciones reconociendo la tendencia internacional a ampliar los años de la vida laboral considerados para determinar el salario a sustituir o el haber de las prestaciones.

Componente Asistencial no contributivo

7. Organizar la unificación de las prestaciones de sustitución o falta de ingresos, de carácter no contributiva, dentro del sistema de seguridad social, con financiación de origen fiscal, claramente definida, según lo sostuviera el Diálogo Argentino¹⁰.
8. La cuantía de los beneficios no contributivos deberá ser razonablemente inferior a los mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas, para incentivar la ética del trabajo y el cumplimiento de la contribución.
9. La comprobación del derecho deberá coordinarse con las dependencias nacionales, provinciales y locales que se ocupen de los programas sociales. Las condiciones de

10. Diálogo Argentino, Mesa para el Desarrollo de la Seguridad Social, punto 2: EXTENDER LA COBERTURA A TRAVÉS DE LA INSTRUMENTACIÓN DE UN BENEFICIO DE PENSIONES BASICO NO CONTRIBUTIVO, dentro del régimen de seguridad social para toda persona cuya condición de salud o edad le impida obtener ingresos, incluyendo prestaciones. El otorgamiento deberá considerar un estricto control de falta de medios de subsistencia.

edad para obtener las pensiones no contributivas para casos de vejez deberán definirse teniendo en cuenta la expectativa de vida y que la edad establecida sea razonablemente superior a la requerida para acceder a los beneficios de carácter contributivo. Para invalidez: con base en la graduación vigente para las demás prestaciones, incluyendo la gran invalidez: para quienes no puedan valerse por sí mismos.

10. Se establecerá un régimen de incompatibilidad total con cualquier tipo de renta o ingreso, beneficio previsional o social, de carácter privado, público, nacional, provincial o municipal, actual o futuro.

Componente contributivo obligatorio

11. Adoptar fórmulas de base actuarial para determinar, en primera instancia el valor "teórico" o "técnico" de las prestaciones que corresponde a cada beneficiario, cualquiera sea su historia laboral, con el objeto de considerar los aportes realizados y brindar opciones flexibles de edad de jubilación, considerando la expectativa de vida a la edad de retiro.
12. Superados los 30 años de aportes y entre los 60 y 65 años de edad se obtendrá el derecho a una prestación definida y calculada con apoyo a fórmulas de base actuarial que consideren la historia laboral completa, la edad en que se realizan los aportes, la edad de retiro y variables relacionadas con el grupo familiar.
13. Los trabajadores que computen aportes por períodos inferiores a los 30 años obtendrán prestaciones proporcionales.
14. La prestaciones mínima y máxima serán determinadas en función de la política de transferencias que se adopte.
15. Generar mecanismos de movilidad que permitan mantener el poder adquisitivo de los jubilados y pensionados y adoptar aquellas medidas que hagan posible la participación de los beneficiarios en el desarrollo de la economía.
16. En el caso de los trabajadores autónomos se deberá tener en cuenta la real capacidad contributiva. La fórmula de determinación del haber que se propone permitirá gestionar la afiliación y regularidad contributiva de estos grupos con la mayor flexibilidad.
17. Este componente será administrado por un organismo de carácter público, con participación de los interesados y tendrá la responsabilidad de gestionar las prestaciones públicas de los sistemas anteriores.
18. La organización financiera será bajo el sistema de reparto asistido con recursos fiscales.

Componente de Contribuciones Definidas

19. Este componente será de contribución definida de acuerdo con las regulaciones que se establezcan y otorgará prestaciones que complementan la prestación básica otorgada por el régimen de reparto.
20. Este componente estará administrado por entidades con o sin fines de lucro, las que estarán sometidas a los mismos controles y regulaciones.

21. Se promoverá la diversificación de la cartera de inversiones de los Fondos, reduciendo, a mediano y largo plazo, la concentración en títulos públicos.
22. En relación con la línea divisoria entre el Régimen Básico y el de Contribuciones Definidas existieron largas discusiones y se verificaron dos posiciones que se pueden resumir de la siguiente forma:
 - Por un lado se propuso que continuara la posibilidad de opción por parte de los afiliados entre el subsistema de reparto y el de capitalización en términos similares a los vigentes, dentro de un esquema de libertad.
 - Por otro lado se propuso un cambio consistente en dividir el régimen básico del de contribuciones definidas, eliminando las opciones, por medio de una línea de nivel de salarios por debajo de la cual se aportaría al básico y por encima al de contribuciones definidas o redistribuyendo el aporte entre los dos subsistemas.

Estas alternativas tendrán que seguir siendo objeto de discusiones en las etapas posteriores de este proceso.

Componente voluntario-incentivado

23. Además de los niveles de cobertura mencionados se debe ampliar la posibilidad que en forma voluntaria los afiliados al régimen puedan complementar aún más sus provisiones para la vejez en esquemas organizados en el campo de los seguros o de las mismas entidades que administran el componente de contribuciones definidas, todo ello con incentivos fiscales adecuados.

III. GENERO

24. Propiciar la igualdad de trato para hombres y mujeres en todas las materias del sistema y en especial la utilización de una tabla de mortalidad unisex a efectos de eliminar el tratamiento diferenciado por razones de género.

IV. FINANCIAMIENTO

25. Asegurar la autonomía económico-financiera del sistema. Asimismo se sostiene la necesidad de mantener una fuente de financiamiento tripartita, con aportes de los trabajadores, contribuciones de los empleadores y aportes del Estado.
26. Generar mecanismos tendientes a incentivar los aportes al sistema, relacionándolos con las prestaciones para fomentar la cultura de la previsión social y sensibilizar a la sociedad sobre su importancia.
27. Asegurar la inviolabilidad de las inversiones realizadas y presupuesto diferenciado que evite desvíos hacia otros fines.
28. Instrumentar una política de recaudación acorde con las características de los regímenes de protección social.

29. Desarrollar una estricta política de inspección mediante la coordinación entre el organismo recaudador, el administrador y el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, promoviendo, paralelamente, la participación activa de los afiliados en el contralor del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social.
30. Establecer un régimen sancionatorio que, asegurando el derecho de defensa del cotizante, contribuya al mejor y mayor cumplimiento de los fines del sistema.
31. Analizar los costos involucrados frente a una reforma del régimen, su compatibilidad con la competitividad de la economía y el mantenimiento y creación de empleo, garantías de sustentabilidad de todo régimen de seguridad social.
32. Incluir en todos los planes asistenciales de emergencia, en el seguro de desempleo y similares, la obligatoriedad de realizar aportes a la seguridad social.

V. ADMINISTRACION

33. La relación del régimen con los trabajadores en lo referente a la afiliación y cotizaciones deberá contemplar las características de cada grupo o sector de la actividad económica.
34. Para la comprobación de derecho a las prestaciones se deberá perfeccionar la Historia Individual, con el objeto de tener registrados todos los aportes y contribuciones de cada trabajador y tomarlos como base para las prestaciones.
35. Conformar y consolidar un organismo especializado en la gestión recaudatoria de la seguridad social dependiente de la Secretaría de Seguridad Social, al que se le encomienda, en exclusividad, las funciones de aplicación, recaudación, verificación, fiscalización y ejecución de los recursos de la Seguridad Social, con participación de los interesados.
36. Propiciar la simplificación de los procedimientos y la celeridad en los trámites de las prestaciones ¹¹.

11. Este Informe de Avance contó con la aprobación de los miembros de la COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN PREVISIONAL que se enumeran a continuación: María del Carmen BESTEIRO, Stella Maris BORREGO, Silvia Elena GASCON, Gerardo Gustavo GENTILE, Cristina Teresa MEGHINASSO, Juan Carlos PAULUCCI, Héctor Osvaldo SAINZ.

2. Propuesta para la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional

A continuación se incluye el documento que fué elaborado por los integrantes de la Comisión mencionados al final del documento.

Propósitos

La "Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional", fue creada por el Decreto Nro. 1934/2002 (B.O. 01-10-02) con el objeto de encarar un mejoramiento del régimen previsional que lo torne más eficiente, equitativo y solidario.

En tal sentido y con la finalidad de sumar capacidad técnica para el enriquecimiento del proceso de búsquedas de consensos para elaborar lineamientos tendientes a preparar las bases posibles sobre un acuerdo por la Seguridad Social, se celebraron numerosas sesiones de trabajo y se compartieron experiencias con expertos nacionales e internacionales.

Se ha considerado distintas alternativas viables aplicables al país real, partiendo de los lineamientos que existen en el régimen vigente, con sus logros y problemas pendientes de solución.

Antecedentes

Se definió trabajar sobre el documento de la OIT; el Informe sobre Recaudación de la Seguridad Social preparado por OISS; y diversos informes técnicos proporcionados por la Secretaria de Seguridad Social, y los integrantes de esta Comisión.

Asimismo se ha tomado en consideración los cambios en la morbimortalidad, la demografía, estilos de vida, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, informalidad, tercerización, subcontratación, nuevas formas de relaciones laborales, migraciones internas o externas de los trabajadores, para mencionar algunos de los temas que tienen influencia en la seguridad social.

Consideraciones

El establecimiento de un Sistema de Seguridad Social universal, solidario, plural, equitativo y sustentable, es una cuestión de Estado y no de políticas partidarias, porque es una construcción social que implica un contrato o acuerdo entre los distintos sectores socio-económicos y pretende integrar intereses y valores.

Continuando con la Reforma del Régimen del 94, cuyas bases y lineamientos son el objetivo último de este ejercicio, deberá garantizar la protección social contra las contingencias que afectan la seguridad familiar, la capacidad de trabajo y el retiro decoroso.

Se espera contar con un sistema de protección integral que garantice una mayor participación y satisfacción de la población, y permita el desarrollo armónico de la libertad individual y colectiva.

Por lo demás, debe favorecer el logro de otros objetivos importantes como son: combatir la pobreza y las desigualdades sociales y propiciar mayor impacto en la integración social.

Fundamentos

El diseño de un sistema actualizado, se basa en un conjunto de normas que permitan desarrollar orgánicamente los beneficios provisionales, inspirado en principios esenciales, tales como: universalidad, integralidad, suficiencia, solidaridad, unidad, equidad y participación.

En tal sentido los trabajos realizados han analizado alternativas para modernizar el sistema vigente, proponer las reformas que se consideran pertinentes para eliminar distorsiones, superar limitaciones existentes y lograr mayor justicia y equidad en su aplicación, para todos los trabajadores y sus familiares a cargo.

La Seguridad Social, integrada en la política de desarrollo social, además de cumplir su función protectora, tiene que ser una herramienta más para fomentar y promover el desarrollo económico y social. La optimización y fortalecimiento de los programas de protección vigentes serán concretados teniendo en cuenta las reales necesidades e inquietudes de los interesados

El sistema a que se debe arribar está planteado con una visión de futuro más allá de la crisis. El centro del problema está constituido por la disponibilidad de los recursos necesarios, los que solo serán asequibles con mayor actividad económica y mejor cumplimiento de pago.

Mientras tanto, la seguridad social no puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia y si bien hay que ampliar la cobertura a través de sus programas, será difícil ocupar todo el espacio del bienestar social, aunque acciones asistenciales puedan permitir ampliar sus actuales alcances.

Los programas de prestaciones deben responder a diseños modernos, fortaleciendo la función protectora de la seguridad social, adaptándose a la problemática que plantea el mercado de trabajo en la actualidad y/o las características especiales que puedan encontrarse en la vida social de los grupos de población aún no protegida, que son generalmente los más desposeídos.

La búsqueda de la eficacia y eficiencia en la administración del sistema deberá ser permanente, con aplicación de técnicas modernas de gestión y (desechando influencias de los intereses sectoriales), con el objeto de constituir la administración en el instrumento para la aplicación de una verdadera política social para toda la población.

La esencia del problema que presenta la seguridad social actualmente no consiste en la gestión pública o privada de quién administra el sistema, ya que ambas formas, a lo largo de la experiencia existen en el país y en la región, han mostrado logros y problemas. Se pretende lograr un diseño que permita aprovechar las ventajas y minimizar los inconvenientes de ambos enfoques.

La incertidumbre de la población, cierta y legítima, se explica por la ausencia de una política social y de un sistema especializado, profesional y transparente de regulación, fiscalización y supervisión de los órganos de gestión, así como de sanciones contun-

dentos y oportunas a los violadores de las normas. Asimismo, existe una enorme deficiencia en los sistemas de verificación y recaudación, resultando que la unificación con la gestión impositiva no ha resultado en modo alguno beneficiosa para el sistema de seguridad social.

El sistema debe dar una respuesta adecuada ante la pérdida de ingreso por la ocurrencia de las contingencias de invalidez, vejez o muerte.

La propuesta debe orientarse a lograr una relación más estrecha entre aportes y prestaciones como único camino para racionalizar la distribución de los recursos disponibles y avanzar en materia de equidad. La base para ello la tiene que constituir un nuevo método para la determinación del haber en el que no sea exclusiva la práctica de considerar los salarios de los últimos años de trabajo; lapso exiguo para captar el esfuerzo contributivo y proclive a distorsiones que favorecen conductas evasoras de alto impacto económico.

La incertidumbre sobre la posibilidad de efectuar aportes o de mantener la capacidad contributiva durante toda la carrera laboral (densidad o continuidad en los aportes) -en la estructura actual del mercado de trabajo o con los cambios que se avecinan en el mismo- obliga a considerar componentes de redistribución o asistenciales para garantizar un nivel adecuado de prestaciones.

La edad para el acceso a las prestaciones de vejez debe contemplar normas que permitan su flexibilidad. Esta tendencia moderna se debiera consagrar previendo además los impactos financieros que implican retiros tempranos o postergación de los mismos.

La seguridad de ingresos en la tercera edad requiere además el complemento de servicios sociales que den respuesta a la moderna tendencia de tratamiento de la situación del anciano integrado socialmente y con soluciones a su alcance para los problemas a enfrentar. Los temas relacionados con la salud, la vivienda y el ocio en los ancianos debieran contemplarse en estos programas.

La revalorización política de la protección social debe dar respuesta al régimen en materia de prestaciones y su actualización, y respeto a toda la gestión financiera, que comprende los aportes y contribuciones comprometidos, la inviolabilidad de las inversiones realizadas y la ejecución presupuestaria sin desvíos hacia otros fines.

Dentro de esta misma materia se encuadra también el impulso de una gestión técnicamente ordenada y que respete las pautas de eficiencia y transparencia.

Conclusión

Por todo lo expuesto y tomando en consideración los principios y criterios precedentemente señalados, consideramos conveniente indicar en este DOCUMENTO los lineamientos generales y fundamentales sobre los cuales se deberá estructurar una REFORMA DEL REGIMEN PREVISIONAL, recomendando:

Con el fin de ampliar la actual cobertura para abarcar tanto a trabajadores con relación de dependencia tradicional formal e informal y los autónomos o independientes, se recomienda la creación de un sistema asistencial y el rediseño de un sistema contributivo multipilar con las siguientes características:

1. Creación de un sistema asistencial.

Organizar dentro del sistema de seguridad social un sistema de prestaciones asistenciales, de carácter no contributivo, financiado con fondos de origen fiscal.

Este sistema cubrirá las contingencias de vejez e invalidez.

Serán requisitos para acceder a esta prestación:

- a) en caso de vejez la edad deberá definirse teniendo en cuenta la expectativa de vida de la población y que la edad establecida sea razonablemente superior a la requerida para acceder a los beneficios de carácter contributivo;
- b) en caso de incapacidad se tendrá en consideración la graduación vigente para las demás prestaciones contributivas por invalidez.

Estas prestaciones serán incompatibles con cualquier tipo de renta o ingreso económico y/o patrimonial, beneficio previsional o social, de carácter privado, público, nacional, provincial o municipal, que perciba o pasara a percibir el beneficiario.

La cuantía de los beneficios no contributivos deberá ser razonablemente inferior a los mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas de igual naturaleza, con el objetivo de fomentar e incentivar la ética del trabajo y el cumplimiento de la contribución, durante la etapa activa.

2.- Rediseño de un sistema contributivo

a). Componente Contributivo Obligatorio.

Reorganizar un sistema contributivo obligatorio de tipo multipilar.

En todos los casos las prestaciones estarán estrechamente relacionadas con las cotizaciones realizadas por el afiliado en toda su historia laboral.

En caso de acreditarse el mínimo de años de cotizaciones previstos en la ley (se sugieren 30 años) así como la edad requerida, se tendrá derecho a una prestación mínima garantizada tomándose como pagos a cuenta las prestaciones que perciba.

Calcular la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) que se otorguen en el futuro, conforme criterios actuariales
PRIMER PILAR

La prestación se otorgará con una Prestación Básica sobre la base de fórmulas actuariales para determinar en primera instancia su valor técnico, que corresponda a cada beneficiario, considerando las cotizaciones realizadas y la expectativa de vida a la edad de retiro, de manera tal de brindar opciones flexibles de jubilación

Los trabajadores que no computen el mínimo de cotizaciones requeridas tendrán derecho a una prestación proporcional de la prestación básica, siempre y cuando hayan efectuado aportes durante un determinado mínimo de años (se recomienda no inferior a 10/15 años).

Las prestaciones serán móviles.

Este componente será administrado por un organismo de carácter público, con

participación de los interesados, el que también tendrá la responsabilidad de gestionar las prestaciones públicas de los sistemas anteriores.

Este pilar se financiará con contribuciones patronales y fondos fiscales.

SEGUNDO PILAR.

Este componente será obligatorio.

Esta prestación se financia con los aportes personales sobre las remuneraciones de los trabajadores y/o aportes personales de autónomos.

Será de contribución definida y prestación indefinida.

En cuanto a la organización financiera y administración de este pilar, el mismo será a través de cuentas individuales de cada trabajador en una AFJP salvo para aquellos que hubieran optado por el Régimen Previsional Público en su momento.

El fortalecimiento y crecimiento de los fondos de jubilaciones y pensiones, de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad, permitirá desarrollar los mercados de capitales, creando un círculo virtuoso que favorezca el desarrollo productivo de la economía nacional y la generación de empleo.

b) Componente voluntario incentivado.

TERCER PILAR.

Se debe ampliar la posibilidad para que en forma voluntaria los afiliados al régimen puedan complementar aún más sus previsiones para la vejez, en esquemas organizados en el campo de los seguros, o de las mismas Administradoras, todo ello con incentivos fiscales adecuados.

La recaudación previsional

Ente Recaudador

Es imprescindible tener en claro que uno de los principales motores para el buen funcionamiento de cualquier sistema previsional es la RECAUDACIÓN de los aportes y contribuciones para su financiamiento. En nuestro país, la crisis económica ha llevado a un sustancial aumento del desempleo y también de la evasión. La lucha contra este último flagelo es aún una asignatura pendiente.

La recaudación previsional, fue en los últimos años responsabilidad directa de la Administración Federal de Ingresos Públicos, junto con el resto de la recaudación impositiva, no existiendo foco ni especialización en esta materia. Sabido es que la seguridad social posee particularidades totalmente diferentes a los impuestos, lo que requiere un organismo especializado y no un mero ente recaudador que no tenga en cuenta la afectación específica de los tributos.

Estamos plenamente convencidos de que el mejor camino para encarar una solución definitiva es la de dar el protagonismo de esta lucha a quienes son los más interesados, es decir, a los receptores naturales de la recaudación: las entidades participantes de la Seguridad Social. Así nació el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), un organismo que permite recuperar la especialización en la recaudación y fiscalización de los aportes y contribuciones de la seguridad social. Asimismo,

con su creación se buscó generar un ámbito de decisión que involucrara a todos los actores del sistema de la seguridad social, además de permitir que se autofinancie con lo aportado por éstos a través de la tasa de recaudación vigente.

Esta concepción responde a una tendencia mundial que podemos verificar en países como España y México, que también han creado entidades de similar naturaleza. Tanto la Organización Internacional de la Seguridad Social (OISS) como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han destacado favorablemente la creación del INARSS.

Sin embargo, se hace imprescindible que el Gobierno ponga definitivamente en régimen a este organismo, que cuenta con el firme apoyo de todas las entidades de la Seguridad Social, para que pueda finalmente abocarse a los fines para los que fue creado: convertirse en una herramienta eficaz para la lucha contra la evasión de los recursos de la seguridad social.

Es necesario afianzar las bases sobre las que se creó el INARSS asegurando su autonomía en la gestión y el financiamiento a través de la efectiva derivación de los fondos provenientes de la tasa de recaudación, creada para proveer su autofinanciamiento

Asimismo para que el INARSS pueda ejercer con efectividad sus funciones, además de dotarlo de toda la tecnología y recursos requeridos, será necesario:

- Implementar definitivamente el Sistema de Información y Recaudación para la Seg. Social (SIRSS), manteniéndolo bajo la dirección del INARSS;
- Implementar en forma masiva la persecución de la mora;
- Otorgarle amplias facultades de fiscalización y coordinación con los restantes fiscalizadores de la seguridad social (Ministerio de Trabajo, ANSES, Provincias, Obras Sociales y SRT).

NOTA

Los abajo firmantes destacan que este documento representa la posición que han mantenido en el desarrollo de las numerosas reuniones de esta comisión, no habiendo compartido en su totalidad el documento denominado Informe de Avance de fecha en diciembre 2002 ⁵.

5. Este documento fue firmado por los miembros de la COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL REGIMEN PREVISIONAL que se enumeran a continuación: Juan José Etala (h), Roberto D. Lennox, Carlos J. Melián, Alejandro Sicardi y Inés Torres López.

3. Comentarios de los actores sociales

A continuación se transcriben textualmente los documentos recibidos respondiendo a la invitación realizada por carta de fecha 24 de marzo para efectuar comentarios.

Dichos comentarios fueron realizados por:

1. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires
2. Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
3. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
4. Confederación General del Trabajo
5. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal

1. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Nota a la Secretaría de Seguridad Social

Por la presente me dirijo a usted con el objeto de agradecer la invitación que nos efectuara para que la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires pueda opinar, en el proceso de reforma del Régimen Previsional, sobre los aspectos que consideramos prioritarios.

Es un acierto del trabajo desarrollado por esa Secretaría de Seguridad Social, incluir en el Libro Blanco de la Seguridad Social de Argentina, la fórmula financiero-actuarial elemental, que permite difundir en forma objetiva, sencilla y clara, entre todos los INTERESADOS (afiliados, jubilados, pensionados); ENTIDADES GESTORAS DE LA PREVISION SOCIAL (ANSES, AFJPs, ARTs, Compañías de Seguros: de Retiro, de Vida, de Rentas Vitalicias Previsionales y de Invalidez y Fallecimiento; Mutuales, etcétera) y ENTIDADES SUPERVISORAS, el principio "no hay Previsión Social sin aportes".

Una fórmula elemental de matemática financiera debe ser la base del haber jubilatorio, el que se determinará en función de la cuantía de los aportes realizados, la edad en que los mismos fueron efectuados, la fecha en que se depositaron y la edad de comienzo de la percepción de la jubilación.

Durante este año, la Facultad, a través de sus cursos de Cálculo Financiero y de Matemática para Economistas de las carreras de grado y de las actividades de Asistencia Técnica, Capacitación y Extensión Universitaria contribuirá a difundir dicha fórmula que surge de las lecciones de la obra Matemática Financiera (primera parte y segunda parte) del profesor José González Galé, publicado en la Argentina en la primera mitad del siglo pasado.

Consideramos importante incluir en la publicación que el señor Secretario de Seguridad Social tuvo la gentileza de poner a disposición de la Facultad, el trabajo realizado, con anterioridad a la Reforma Previsional que estableció en la Argentina el Reparto y la Capitalización Individual. Transcribimos a continuación, textualmente, dicho trabajo, que ha sido examinado en la reunión del Centro del Seguro y de la Seguridad Social de la FCE de la UBA, realizada el 10 del corriente mes de abril de 2003.

Consideraciones Generales acerca de la Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social.

Trámite Parlamentario N° 27 (4 de julio de 1992)

I) La reformulación del Régimen Nacional de Previsión Social debe surgir de los resultados y conclusiones de un amplio y profundo estudio actuarial, que considere la influencia de los factores biométricos en la relación que existe entre los años de vida futura de la población pasiva respecto de los años de vida futura de la población activa.

La tasa mínima de contribución que surja de dicha relación, asegura el equilibrio y la estabilidad, condiciones con las cuales debe contar todo sistema previsional, propias de mecanismos perdurables en el tiempo como son los del seguro.

El significado y el cálculo de dicha contribución, aplicado a las poblaciones censales, fue abordado exhaustivamente por el Dr. José Barral Souto en su enjundiosa conferencia en ocasión de su recepción por la Academia Nacional de Ciencias Económicas en el año 1967, titulada: "Jubilaciones, bases para el estudio del equilibrio y la estabilidad de su régimen".

Sobre la base de dicho trabajo y con los resultados de las tablas abreviadas de mortalidad para los años 1985/90, calculadas por el Actuario Jorge L. Somoza, resulta una contribución mínima promedio del 19,70% sobre las remuneraciones de la población en actividad, esto es, de 20 a 65 años de edad, para poder otorgar un haber jubilatorio del 70% a los integrantes de esa generación.

De incluirse una tasa de interés, el valor indicado de 19,70% disminuiría en dos o tres puntos, dependiendo del nivel de la tasa de interés empleada, que estimamos no debe ser superior al 3 ½% anual.

Cualquier contribución menor a la señalada, que otorgara el mismo nivel de beneficio jubilatorio, estaría endeudando a las futuras generaciones y comprometería ingresos que en lugar de ser dirigidos a la producción tendrían que destinarse a solventar el sistema con repercusiones socio económicas no deseadas.

En el cálculo mencionado están excluidos los haberes jubilatorios de los actuales beneficiarios, tanto jubilados como pensionados y las coberturas de los riesgos de invalidez y muerte y los compromisos corrientes por tales conceptos.

En el caso de la etapa de transición, solamente por las personas a jubilarse, entre los 45 y 65 años de edad, será necesario aportar el equivalente de una contribución promedio del 23,71% de las remuneraciones de esa población, para poder mantener el equilibrio y la estabilidad del sistema, carga que deberá ser solventada por medio de impuestos o por el Tesoro Nacional.

También están excluidos de estos cálculos tanto las coberturas de invalidez y muerte así como todos los compromisos de afiliados jubilados y pensionados.

Las conclusiones acerca de las tasas de aportes deben estar condicionadas, claro está, a la sensibilidad del salario para ser soportadas y todas estas premisas deben fundarse en la garantía del valor estable de la moneda.

Consideramos que la compleja problemática que plantea un régimen como el que nos ocupa, debería ser objeto de un estudio actuarial, para el cual la Facultad de

Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires está convenientemente preparada. Sin embargo, precisamente por la problemática mencionada, el estudio propuesto no debería limitarse solamente al aspecto actuarial sino que, además, debería ser interdisciplinario, pues cabe la intervención de diversos especialistas, tales como: economistas, administradores y contadores. Este estudio se hace particularmente necesario para la etapa de transición entre el régimen nuevo y el anterior, si es que el H. Congreso finalmente aprobase el proyecto.

Al respecto, nos permitimos señalar que en el año 1970, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, fue convocada por el entonces Ministerio de Bienestar Social, para que en el plazo de ciento veinte días formulara el diagnóstico del Régimen Nacional de Previsión Social. Las conclusiones pertinentes fueron publicadas por las Revistas de Seguridad Social N° 31, 32 y 33 de los meses de Enero, Febrero y Marzo de 1971.

II) El Proyecto que nos ocupa incluye a los dos regímenes financieros aplicables a la previsión social: el de capitalización y el de reparto.

Este último es insoslayable para financiar a la población ya pasiva y a los potenciales pasivos entre 45 y 65 años.

Es precisamente en este tema en que se enfatiza en la necesidad de un estudio actuarial con la finalidad de medir la carga necesaria para el cumplimiento de estos compromisos.

Como es sabido, el sistema de reparto implica el consumo, p.e. anual, de los ingresos para ser distribuidos entre todos los pasivos existentes y por lo tanto no deja en teoría ningún saldo.

El de capitalización en cambio implica el devengamiento de los compromisos tanto activos como pasivos, por lo que necesariamente se habrán de acumular reservas que el sistema debe disponer.

Es evidente que los países jóvenes requieren del capital para su evolución económica. Sólo cabe reflexionar acerca de la repercusión económica que implicará la acumulación de reservas.

III) El Proyecto permite al afiliado el conocimiento permanente de los fondos que acumula y su capitalización.

IV) Contiene las tres coberturas básicas de todo régimen de previsión social, esto es, invalidez, vejez y muerte;

V) El sistema de contribución definida implica el desconocimiento del futuro beneficiario respecto del importe de su prestación, en relación a su último sueldo y la incertidumbre acerca de su nivel de vida en pasividad;

VI) El aporte neto de primas de invalidez y muerte y comisiones, destinado a la cuenta de capitalización individual puede dar lugar a una acumulación de fondos insuficientes, a la edad de retiro, para percibir rentas en pasividad pudiendo ser inferiores a las correspondientes por invalidez;

VII) Por último, el proyecto no da cabida a la disciplina actuarial, indispensable para la auditoría actuarial del sistema y su revisión sistemática, por lo que consideramos imprescindible su inclusión.

CONCLUSIONES

- 1) Para la reformulación del Régimen Nacional de Previsión Social es necesario practicar un estudio actuarial comprensivo, a los efectos de conocer el comportamiento del régimen básico público y la suplementación de haberes por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones para posibilitar su comparación con el régimen actual;
- 2) Debe incluirse en el Proyecto de Reforma una disposición que implique la intervención actuarial tanto para la auditoría actuarial, interna como externa de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, su revisión periódica, certificación de reservas, cálculo de primas de invalidez y muerte y de los retiros programados;

El Estado debe cubrir el riesgo de depreciación monetaria es decir garantizar una moneda estable;

- 3) En el Proyecto debe disponerse que todos los sistemas complementarios de previsión sean sometidos a auditorías actuariales;
- 4) Los sistemas complementarios deben ser considerados en la legislación impositiva a los efectos del diferimiento de impuestos para la constitución de las reservas necesarias.

Ramón A. Cereijo
Profesor Titular Emérito

José Barral Courtis
Profesor Titular

Jorge M. Campos
Profesor Titular
Consulta

Feliciano Salvia
Profesor Titular

Alberto C. Pagliano
Profesor Titular

A partir del 4 de julio de 1992 esta Facultad fue requerida por el Honorable Congreso Nacional y por otros entes y organismos interesados en el tema de Previsión Social y Seguridad Social.

A lo largo de esa década, se publicaron en la revista OIKOS y en la GACETA DE ECONÓMICAS, diversos artículos sobre la Previsión Social en el país.

Las Jornadas Actuariales realizadas en la Facultad en los años 2000, 2001 y 2002 examinaron la situación de la Previsión Social en la Argentina y en el mundo, habiéndose

publicado los respectivos anales de las dos primeras jornadas, estando en preparación el correspondiente a las Terceras Jornadas Actuariales de Buenos Aires, realizadas en 2002.

Cabe destacar que, recientemente, se desarrollaron en la Facultad, Exposiciones y Encuentros sobre el tema de Seguridad Social. La última Mesa Redonda convocó al señor Secretario de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y a cuatro referentes en la materia de cuatro candidatos presidenciales, que se presentarán, en las próximas elecciones nacionales del 27 del corriente.

Es oportuno mencionar que el Plan Fénix elaborado en nuestra Facultad menciona otros aspectos importantes de la reforma, que es necesario encarar en materia de Previsión Social.

Saludo a usted muy atentamente

María Teresa Casparri
Secretaria Académica

Carlos Aníbal de Grossi
Decano

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de abril de 2003

2. Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Nota a la Secretaría de Seguridad Social

Tenemos el agrado de dirigirnos al señor Secretario con el objeto de responder a la invitación que esa Secretaría cursara a la Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-UAFJP para emitir opinión respecto del informe publicado en la página Web de esa dependencia, relativo al estado de avance del proyecto de reforma previsional.

Al respecto, ponemos en su conocimiento que la posición de la entidad coincide con el rechazo puesto de manifiesto, en diciembre pasado, por siete de los catorce miembros que integran la Comisión de Expertos, designados para elaborar una propuesta de eventuales cambios en el sistema.

El documento es presentado bajo la denominación de "Informe de Avance" cuando, en realidad, el nombre que se le asignó en la comisión era "Informe Preliminar". Plantea un sistema con cuatro pilares y está elaborado sin tomar en cuenta las recomendaciones dadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su "Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino", elaborado por el especialista Carmelo Mesa Lago. En dicho informe Mesa Lago solicita la realización de varios estudios que nunca se concretaron, lo que implica un tangible apartamiento de lo acordado, tendiéndose entonces a postular definiciones, sin haberse agotado las instancias correspondientes.

Esos pilares resultan poco claros, dado que contienen una confusión reiterativa entre el concepto de seguridad social y régimen previsional, en virtud de que incorporan prestaciones asistenciales dentro de un sistema contributivo.

Los aspectos más cuestionables del documento, en lo que hace a sus recomendaciones, son los que se refieren a las propuestas desarrolladas en el segundo y el tercer pilar.

Allí se incorporan, sin una correcta determinación, prestaciones de tipo básico, que sin duda deberían estar a cargo del Estado, con definiciones muy poco claras del componente, supuestamente a cargo de entidades no estatales.

Lo más llamativo de estos poco sólidos pilares, y además inaceptable para esta UAFJP, es la inexplicable omisión que se hace de toda mención de las AFJP, aludiendo en cambio a la participación de entidades "con o sin fines de lucro", sin especificar algún tipo en concreto y sin contemplar la necesidad de la adopción de normas jurídicas y requisitos de autorización, hoy regulados en el artículo 40 y siguientes de la Ley 24.241.

Además, aparentemente se sugiere una línea divisoria entre el régimen público de reparto y el de capitalización sobre la base de un corte en la línea de salarios o sobre un esquema de distribución de los porcentajes de los aportes, situaciones ambas que no están contempladas en la legislación actual y sin explicar la conveniencia de su incorporación, cuando ya la totalidad de los afiliados activos han sido distribuidos sobre la base de un sistema de total libertad de elección y no conforme a criterios compulsivos.

Más allá de estas importantes cuestiones puntuales que hacen al desarrollo de ambos sistemas, existen también diferencias conceptuales que marcan a las claras los desvíos inconvenientes que han signado los tiempos de la historia previsional argentina.

Se pretende poner en un plano de igualdad los problemas inherentes al funcionamiento del sistema de reparto y su desfinanciamiento con el actual sistema de capitalización, el que contribuyó a eliminar la incertidumbre de las futuras prestaciones de los trabajadores, permitiéndoles conocer, en todo momento, la cuantía de sus ahorros y la rentabilidad que se obtiene para ellos.

Otra observación de tipo general que se pone de manifiesto en el documento es su concepción regresiva, expresada a través de una falta de reconocimiento de la tendencia mundial de migrar hacia los sistemas de capitalización individual, con la consecuente reducción y acotamiento de la participación de los Estados en el otorgamiento de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social.

Asimismo llama la atención y resulta cuestionable que en el trabajo se afirme que la propuesta tiende a "preservar el carácter público del sistema", cuando la realidad indica que el sistema actualmente vigente no tiene esas características, sino que es mixto.

Preocupan también a esta UAFJP expresiones tales como "una nueva distribución de responsabilidades", lo que hace temer una intención de modificar el actual régimen de capitalización individual y el peligro de un direccionamiento de los recursos del sistema hacia destinos diferentes de la atención de las prestaciones de los trabajadores que los aportaron y de la formación del ahorro que permitirá el acuerdo de dichos beneficios.

En síntesis, las omisiones de las recomendaciones de los Informes de la OIT y de la OISS, además de las limitaciones técnicas y de viabilidad que presenta, la falta de cálculos y de proyecciones actuariales que le den sustento, la carencia de consenso que lo respalde y su clara orientación regresiva, hacen de este informe más que una herramienta destinada a perfeccionar el sistema un instrumento que no debe ni puede prosperar.

A continuación detallamos la propuesta de la UAFJP

1.Introducción

Se presentan sintéticamente los lineamientos de la propuesta para mejorar el sistema previsional, sobre la base de la ampliación de la cantidad de trabajadores cubiertos y la mejora en el diseño de algunos aspectos del régimen de capitalización.

2. Sistema Multipilar

2.1. Pilar Asistencial no contributivo

Se crea un sistema no contributivo y asistencial para garantizar prestaciones mínimas para quienes carecen o tienen muy pocos años de aportes al sistema a través de una Prestación Mínima Garantizada (PMG).

Financiación: Impuestos Generales.

2.2. Primer Pilar - Contributivo Obligatorio

Se elimina la PBU y se crea una Prestación Básica mayor que la PMG, proporcional a los años de aportes.

Financiación: Impuestos Generales y Contribuciones Patronales.

2.3. Segundo Pilar - Contributivo Obligatorio

Se reemplaza la forma de cómputo de la PC (que reconoce los aportes y contribuciones realizados antes de julio de 1994) por un cálculo actuarial, considerando como aporte la suma de aportes y contribuciones. Se reemplaza la forma de cómputo de la PAP (que reconoce los aportes realizados al RPP desde el 1° de julio de 1994 si se efectuó la opción por el régimen de reparto) por un cálculo actuarial considerando únicamente los aportes. Se elimina la opción del Sistema de Reparto para los nuevos trabajadores. Financiación: Aportes de Trabajadores y Contribuciones Patronales (por la PC).

2.4. Tercer Pilar - Voluntario

Se utilizan las Imposiciones Voluntarias (IV) y Depósitos Convenidos (DC). Se mejoran las exenciones impositivas (por ejemplo, deducción de las IV/DC del monto del impuesto y no de la base imponible).

Financiación: Aportes voluntarios.

3. La recaudación Previsional

3.1. Ente Recaudador

Se considera necesario afianzar las bases sobre las que se creó el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), asegurando su autonomía en la gestión y el financiamiento a través de la efectiva derivación de los fondos provenientes de la tasa de recaudación, creada para proveer su autofinanciamiento.

Asimismo, para que el INARSS pueda ejercer con efectividad sus funciones, además de dotarlo de toda la tecnología y recursos requeridos, será necesario:

Implementar definitivamente el Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS), manteniéndolo bajo la dirección del INARSS;

Implementar en forma masiva la persecución de la mora;
Otogarle amplias facultades de fiscalización y coordinación con los restantes fiscalizadores de la seguridad social (Ministerio de Trabajo, ANSES, Provincias).

Sin otro particular, saludamos a usted muy cordialmente.

Ricardo Guitart
Secretario

Carlos Peguet
Presidente

Buenos Aires, 10 de abril de 2003.

3. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nota N° 384 a la Secretaría de Seguridad Social

Nos dirigimos a Ud. con relación a la invitación formulada con fecha 24/03/03, en nuestro carácter de sector involucrado en el tema de la Seguridad Social. Al respecto nos complace enviar para su conocimiento la opinión de nuestro Consejo Profesional.

De la lectura del trabajo citado surgen, en nuestro criterio, errores y aciertos que resulta necesario analizar, sobre todo evitando la defensa de sectores interesados y buscando que los intereses de la sociedad prevalezcan frente a los particulares.

Creemos que es un error modificar los contenidos técnicos de la Ley N° 24.241, dado que no se ha demostrado que el régimen de capitalización sea la causa del deterioro de la previsión social en nuestro país.

Creemos que la apropiación por parte del Estado de los fondos de los afiliados, que administran las AFJP, es una nueva forma de defraudación en perjuicio de aquellos a los que obligatoriamente, por una ley, se les modificó en su momento el destino de sus aportes.

Esto no resulta, por otra parte, muy distinto de la apropiación por parte del Estado, en su momento, de los fondos de las Cajas de Jubilaciones.

La coexistencia de un régimen mixto, como el propuesto en su momento por la Ley N° 24.241, no ha demostrado ser un error.

En todo caso ha demostrado una libertad de decisión por parte de los interesados que, en un sistema democrático, son los que deben ser tenidos en cuenta.

Cabe también considerar que a nivel de los datos obrantes en este Consejo el trabajo no ha sido firmado por el 50 % de los miembros de la Comisión Especial de Reforma del Régimen Previsional, es decir no ha obtenido consenso dentro de la misma. En particular el Dr. Roberto Lennox, propuesto por este Consejo no lo ha suscripto.

En estas condiciones el Consejo considera que el informe contenido en la Página Web www.seguridadsocial.gov.ar bajo el nombre: "Primer Informe de la Comisión - Bases para el Acuerdo por la Seguridad Social" es un papel de trabajo preparado por la Secretaría de Seguridad Social, en el cual hubo aportes de algunos miembros de la Comisión.

Dado que en algunas partes del trabajo este Consejo comparte lo expresado, citamos a continuación:

1. Ampliar la cobertura a través de beneficios contributivos y no contributivos;
2. Asegurar la autonomía económico-financiera del sistema;
3. Otorgar prestaciones asistenciales sin clientelismo político, eliminando las actuales pensiones no contributivas;
4. Eliminar las Jubilaciones de Privilegio;
5. Reformar las Prestaciones del actual Régimen de Reparto, pasando de Beneficio Definido a Beneficio Indefinido;
6. Otorgar beneficios proporcionales en el caso en que el afiliado no cumpla con los requisitos mínimos de años de servicio, a través de prestaciones contributivas - con fundamento técnico;
7. Permitir la Jubilación anticipada, con reducción proporcional de los beneficios;
8. Diversificar la Cartera de Inversiones, asegurando la inviolabilidad de las inversiones realizadas;
9. Instrumentar una política de recaudación acorde a la realidad de la Seguridad Social, con un organismo independiente de recaudación. Este Consejo interpreta que debe fortalecerse el INARSS;
10. Simplificar los procedimientos y mejorar la celeridad de los trámites de las prestaciones.

Además, cabe agregar que una reforma previsional debería incluir:

1. Modificar el régimen de monotributo cuya finalidad, en su momento, más que previsional apuntó a una recaudación impositiva, confundiendo un sistema de largo plazo con necesidades inmediatas.
2. Reformar el régimen de trabajadores autónomos, reduciendo el componente contributivo, y pasando de base presunta a base real.
3. Desburocratizar el procedimiento de otorgamiento de beneficios, dando la intervención que les compete de pleno derecho a las AFJP por el Art. 59 de la Ley 24.241 y sus normas reglamentarias, permitiéndoles actuar en representación de sus afiliados, inclusive presentando recursos administrativos en su nombre.

Como lo perentorio del plazo acordado por esa Secretaría no ha permitido entrar al análisis en particular de cada uno de los items del trabajo, este Consejo queda a disposición del Señor Secretario para una exposición detallada de cada uno de los errores y de los aciertos incluidos.

Saludamos a Ud. atentamente.

Carlos Eduardo Albacete
Secretario

Horacio López Santiso
Presidente

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de abril de 2003.-

4. Confederación General del Trabajo

Este trabajo tiene como objetivo reflejar la posición de la CGT ante los documentos elaborados en el marco del proceso de reforma del sistema previsional que lleva adelante la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y fijar posición en relación a este tema que afecta la calidad de vida de todos los trabajadores argentinos, tanto activos como pasivos.

En primer término es necesario destacar que el Movimiento Obrero Organizado, como lo hace habitualmente, asume el compromiso de señalar a los trabajadores que la situación actual de la Seguridad Social impone una adecuación de los sistemas previsionales que contemple soluciones de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, consideramos altamente positivo el proceso de reforma encarado, más aún cuando el mismo se ha venido desarrollando en una forma transparente y participativa.

Cabe mencionar que la CGT, desde el año 1994 denunció permanentemente la evasión en los aportes de la seguridad social, la falta de control de los recursos y contribuciones de los trabajadores y la excesiva ingerencia por parte del Ministerio de Economía. Todas estas situaciones generaron transferencias de recursos líquidos que en su momento significaron por la convertibilidad monetaria, dólares intercambiados por bonos de dudosa calidad y cotización. Esto ha significado lisa y llanamente el vaciamiento del pilar privado de los fondos de los trabajadores por cuanto los mismos no fueron impuestos a actividades productivas generadoras de empleo y crecimiento económico. Las entidades que no generaron inversiones productivas hoy no solamente están en "default" sino que han ocasionado la pérdida de los depósitos de los trabajadores.

Toda reforma debe tener su basamento en un proyecto nacional democrático, de desarrollo y con crecimiento productivo, respetando la Constitución Nacional, los Convenios y Tratados Internacionales (en particular el N° 102 de la OIT). En este marco, la Seguridad Social debe constituir una Política de Estado, dando cabal cumplimiento a los principios constitucionales que establecen la protección social como un derecho fundamental de los ciudadanos aplicando los principios de solidaridad y el trabajo decente (tal lo definido por la OIT) para llegar así a la "ciudadanía social", desarrollo equitativo y la eliminación de toda discriminación a las compañeras trabajadoras.

Esta posición que siempre ha sido defendida por esta central obrera se ve cabalmente reflejada en los documentos elaborados por la Comisión de Expertos para la Reforma Previsional.

El Estado debe tutelar y garantizar la aplicación de los principios de la seguridad social poniendo en vigencia la solidaridad, universalidad, igualdad, confiabilidad, sustentabilidad, subsidiariedad, administración eficiente y transparente, eliminando privilegios y asegurando la integración de los ciudadanos que se encuentran desprotegidos frente a contingencias sociales o personales como la vejez, invalidez o falta de ingresos, la exclusión y el desempleo.

Lo enunciado anteriormente, hoy se halla comprometido por distintas razones, entre otras: altas tasas de evasión previsional, reducción de los aportes y contribuciones, falta de participación de las organizaciones sindicales en el control y seguimiento de la gestión de la seguridad social, desarrollo del trabajo informal fruto de la exclusión de grandes grupos de trabajadores del mercado formal de trabajo, falta de incentivos y perspectivas para los trabajadores autónomos y monotributistas cuyos aportes al concluir su vida activa sólo le brindan una prestación mínima que casi se confunde con un beneficio graciable no contributivo, transformación del salario diferido o ahorro previsional de los trabajadores en un impuesto distorsivo que no distingue ni privilegia el esfuerzo y la ética del trabajo.

La CGT considera que los sistemas de seguridad social deben gozar de un consenso democrático y participativo tan amplio y necesario como se requiera para garantizar su credibilidad y estabilidad. Por ello, cualquier proceso de reforma o adecuación debe contar con consenso político, fruto de un Acuerdo Social de todos los partidos con representación parlamentaria que incorpore las inquietudes de la sociedad civil en torno a una mayor transparencia y control por parte de los ciudadanos de la gestión. Sin embargo, este consenso no sería suficiente si no se cuenta con la necesaria participación de los actores sociales (empleadores y trabajadores) ya que los sistemas se construyen sobre la base de salario diferido fruto de la relación laboral, y se diseñan con visión estratégica conteniendo a varias generaciones en un marco de certeza jurídica, previsibilidad, confianza y verdadera estabilidad, no sólo monetaria sino institucional.

En lo referido a la escasa cobertura que brinda el actual sistema consideramos prioritario ampliar el alcance de las prestaciones con financiamiento contributivo y no contributivo, integrando en los programas de la Seguridad Social los planes de subsidio asistencial transitorio al desempleo y la pobreza. Sin embargo, para no desalentar la cultura del trabajo y del ahorro se deberá diferenciar la cuantía de las prestaciones privilegiando las contributivas por sobre las asistenciales, a la vez que se debe dar una respuesta, aun con financiamiento no contributivo ante situaciones de empleo formal con remuneraciones de subsistencia donde no es dable exigir un ahorro diferido.

Resulta imperiosa la registración de toda la PEA, no sólo la población ocupada, para regularizar y formalizar el enorme bolsón de economía informal donde el empleo en negro es un emergente, pero las utilidades y ganancias no tributan generando desfinanciamiento y competencia desleal. Pero, además de librar este combate contra el empleo informal, es necesario permitir el acceso a los beneficios previsionales a aquellos trabajadores que, fruto de la situación económica, no han podido cumplimentar los

aportes exigidos, introduciendo el otorgamiento "a prorrata tempore", y manteniendo el necesario principio de proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo y la magnitud de la prestación.

Las políticas aplicadas en seguridad social, deben asegurar la participación de los actores sociales (sindicatos, etc.) desde la elaboración, aprobación y aplicación de dichas medidas, eliminando el clientelismo político y propiciando el seguimiento y control civil de los programas. El desarrollo de una cultura previsional es uno de los factores clave para superar el descreimiento de la población en los sistemas de Seguridad Social; en esta dirección deben desarrollarse programas educativos a distintos niveles para afirmar la ética del trabajo y la cultura de la previsión y el ahorro apoyando esencialmente a las PyMES, instrumentos esenciales en la generación del empleo. En tal sentido la CGT y sus organizaciones pretenden liderar una campaña pública de difusión y concientización para instalar en nuestro pueblo el alcance de las obligaciones previsionales y su contrapartida en derechos y beneficios. Los actores sociales deben participar activamente en la concepción de que cada uno es artífice de su propio futuro con relación a los aportes laborales que realice en su vida activa, ejerciendo así el rol de contralor del efectivo ingreso de las cotizaciones. Se considera que en relación con la participación de los interesados los trabajos bajo análisis no son todo lo contundente que la CGT aspira que sean.

Para que todo esto sea viable es necesario establecer la intangibilidad de las cotizaciones (aportes personales y contribuciones patronales) y los recursos de la Seguridad Social, abandonando las excusas de promoción del empleo o razones de competitividad. De esta manera no seguirá decreciendo su participación relativa en el financiamiento del sistema (estimada en una tercera parte) y el incremento en el financiamiento impositivo con la consiguiente profundización de la actual injusticia que implica que el universo de excluidos, en tanto consumidores tributan IVA y ayudan al sostenimiento de la población cubierta, sin recibir a cambio ningún tipo de prestación. Es fundamental poner en marcha una gestión eficaz de fiscalización de los recursos de la Seguridad Social, acentuando el riesgo para el evasor que hoy es casi inexistente, para esto creemos necesaria la existencia de un organismo especializado en la recaudación previsional respetando las particularidades de la CUSS, que por su naturaleza es totalmente ajena a la tipología impositiva.

Para superar la crisis que hoy enfrenta el sistema es imprescindible asegurar la transparencia del manejo de las cuentas públicas, propender a la evaluación del desempeño y el impacto de los distintos sistemas que integran la Seguridad Social, poniendo en marcha el registro analítico de las fuentes de financiamiento y la aplicación al gasto prestacional. Las obligaciones ya causadas por aportaciones pasadas deben financiarse con fuentes tributarias generales, mientras que las cotizaciones sociales deben atribuirse exclusivamente a las prestaciones corrientes y a la constitución de reservas para atender las prestaciones vinculadas a los servicios que las originan.

Respetar la estacionalidad y condiciones particulares de ciertas actividades, con la reimplantación de esquemas alternativos de recaudación del tipo de los convenios de corresponsabilidad gremial, se hace imprescindible para aquellos sectores más vulnerables. En este mismo orden de búsqueda de la equidad con solidaridad se deberá acotar

el monotributo para convertirlo en un instrumento de formalización e inclusión de trabajadores informales de escasa capacidad contributiva asegurándole todos los beneficios de la seguridad social, incluyendo las prestaciones activas para los trabajadores dependientes de monotributistas.

Una condición necesaria para poder encarar un proceso de reforma que busque la inclusión de todos los trabajadores es la de integrar una base de datos única de actualización permanente con una cuenta corriente de los empleadores y un registro de cotizaciones de los trabajadores, instaurando la necesaria coordinación de acciones a nivel nacional, integrando en los programas de inspección las policías de trabajo provinciales y de las obras sociales.

Por ello, exigimos al Estado (nacional, provincial y municipal) una conducta ejemplar como empleador eliminando los regímenes de contratación sustitutivos de relaciones laborales permanentes, instrumentar programas de detección de empleadores informales haciendo uso extensivo e inteligente de la información disponible, combatiendo la economía sumergida, homogeneizar la legislación laboral y la determinativa de hecho y base imponible de los recursos de la Seguridad Social, para evitar las situaciones de elusión y continuar desarrollando instrumentos de simplificación en la contratación y registración laboral.

Como todavía subsisten, tal como señala la OIT, más de 135 regímenes consideramos que debe tenderse al establecimiento de normas y regulación legal general con el objeto de uniformar las exigencias de garantías de los beneficiarios y la viabilidad de los subsistemas. En ese contexto se debe mantener el carácter de sistema complementario, de creación convencional en algunos casos y voluntaria en otros.

La CGT, Instituto Arturo Jauretche, realizó diferentes eventos sobre los temas que nos ocupan y seguirá participando activamente en este debate de fundamental importancia para todos los trabajadores.

Buenos Aires, mayo de 2003

5. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal.

Análisis de los Informes

1. "SOBRE EL SISTEMA DE RECAUDACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA" de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

Reflexiones

- La profunda crisis que abate a la República Argentina y en especial al Sistema de Seguridad Social, necesita de un severo replanteo, discusión y solución de carácter definitivo que pueda sobrevolar las situaciones meramente coyunturales.
- Distintas opiniones se han vertido para aquellos casos en que, la gestión recaudatoria basada en un sistema centralizado, depende de la competencia de organismos o entes estatales o en todo caso de aquellos con facultades especialmente delegadas. Estas opiniones tienen -en realidad- dos vertientes o planos, ambos discutidos y de contextura controversial, tanto local como internacionalmente. Por un lado, la discusión se ubica en torno a la naturaleza de los recursos de la seguridad social. Una parte aglutinante de la doctrina sostiene la naturaleza tributaria de estos recursos, en forma general. Tal vez, en este sector, la divergencia puntual se exterioriza a la hora de adjudicarle la especie a dicha naturaleza: impuesto, tasa o contribución especial y hasta en algunos casos contribución parafiscal. En una posición similar -pero diferenciada- se ubican quienes adjudican una naturaleza tributaria y eminentemente impositiva a las contribuciones patronales, prefiriendo no definir claramente a los aportes. En un costado totalmente opuesto se encuentran quienes atribuyen a los aportes la naturaleza de salario diferido y por ende alejados de la naturaleza tributaria.

El segundo plano, si bien emparentado con el anteriormente descripto, se ubica más en la determinación de la dependencia funcional u orgánica de los entes u organismos que se encuentran facultados para el ejercicio de las facultades recaudatorias.

Ambos planos de la discusión -como dijimos- se encuentran "encadenados" de tal suerte que, en la mayoría de los casos la apreciación del primero conlleva a la definición del segundo. Como ejemplo de estas circunstancias podemos traer las opiniones de Jinyan Li , cuando aborda el tema de la reforma de la seguridad social en China:

"¿ Que Agencia debe ser la responsable de la gestión recaudatoria, la Agencia de Seguridad Social o la Agencia de Impuestos?. Las ventajas para responsabilizar a la agencia de impuestos para recaudar las contribuciones/impuestos de la seguridad social resultan obvias cuando los impuestos a la seguridad social y los impuestos a la renta comparten los mismos contribuyentes, las mismas bases y similares métodos de recaudación. A los efectos de la cobranza ejecutiva probablemente la Agencia de Impuestos resulte más eficiente. En los casos en que los contribuyentes eluden o evaden el pago de los impuestos, también intentarán hacerlo con respecto a las contribuciones a la seguridad social. La Agencia de Impuestos tiene la experiencia en investigar la evasión de impuestos, consecuentemente puede utilizar dicha experiencia para investigar los casos que incumben a los casos de seguridad social. Si, en cambio, la Agencia de Seguridad Social se encuentra a cargo de la recaudación, tal vez no contaría con la experiencia (por lo menos en un tiempo breve) para conducir las investigaciones. El reclamo de las contribuciones a la seguridad social puede no representar una carga adicional para la Agencia de Impuestos"

Más allá de que los sistemas comparados existentes, exhiben sus diferencias en virtud de la estructura legal y funcional de cada uno de ellos, participan de la tendencia generalizada a situar las responsabilidades y funciones de recaudación de una manera muy definida:

- a) Se opta por sistemas de recaudación centralizada o descentralizada en función de las características especiales de los ordenamientos y la situación de los ámbitos involucrados en la problemática de la seguridad social; no existe una elección directa del método en virtud del sistema en sí (público, mixto o de capitalización pura) sino en relación con la eficiencia y eficacia buscada en la gestión. Esto nos dice a las claras, que no hay "modelos" perfectamente trasladables sino aquellos basados en la estructura de las normas sustantivas y en el desarrollo de estudios, proyecciones y evaluaciones tendientes a la creación de una política coherente; la que, por necesidad y conveniencia debe estar adaptada a la propia realidad.
- b) En general, en los casos en que se eligen sistemas centralizados, donde las entidades encargadas de la distribución resultan ser entidades privadas, ya bien por delegación o por cobro de comisiones, se traslada el costo de los procesos de recaudación y distribución a dichas entidades.
- c) En los casos en que la recaudación se orienta al modelo centralizado, la dependencia de los entes recaudatorios se decide según la estructura legal y organizacional del Estado.

Nuestro país -como es habitual- utiliza metodologías muy peculiares, muchas veces difíciles de definir, que pierden de vista los criterios fundamentales orientados a una gestión eficiente. He aquí un primer gran tema: el desafío pasa por estructurar un sistema de gestión recaudatoria que asegure la eficiencia, tanto para el cumplimiento del objetivo en sí, como para la correcta aplicación de los recursos públicos.

- Esta perspectiva debe tener como meta final ubicar a nuestro país dentro del concierto de las naciones preocupadas por los problemas sociales, para insertarlo definitivamente entre los más avanzados en el campo de la seguridad social. Va de suyo que, todo lo que aquí podamos expresar representa los primeros pasos hacia una solución de conjunto, pero tal vez -y por primera vez- se necesite un certero sinceramiento por parte de todos los actores que intervienen en el conflicto.
- Debe analizarse puntualmente el esquema de financiamiento de la Seguridad Social, caracterizado en la actualidad, por una fuerte incidencia de recursos típicamente impositivos y por el especial direccionamiento de recursos adicionales a partir del régimen de coparticipación federal. Esto ha estrechado la base del financiamiento a través de los tributos sobre la nómina salarial, característica de los sistemas estructurados sobre base la contributiva de los recursos de la seguridad social. Esta circunstancia no es menor, puesto que, la mayor participación de los recursos de naturaleza impositiva puede quebrantar -de algún modo- la aplicación de los principios que orientan a los sistemas de seguridad social; pero, por otra parte, la retracción que los recursos genuinos sufren en virtud de la combinación de importantes causas (aparentemente en evolución) hace necesario repensar todo el esquema de financiamiento, tratando de asegurar el correcto abastecimiento de los sistemas e intentando despegarse de cuestiones de orden dogmático.
- Como una recopilación de todas las ideas volcadas, deben atenderse los fundamentos que hacen a la consolidación del INARSS como ente especializado en materia de recursos de la seguridad social y depositario de las facultades de aplicación, recaudación y fiscalización de los mismos.

2. "DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO Y PAUTAS PARA ENFRENTAR LAS CRISIS"

de la Organización Internacional del Trabajo

El informe de la OIT constituye un primer elemento de base para la elaboración de estrategias en el corto, mediano y largo plazo basadas en un consenso responsable, tomando en cuenta las condiciones coyunturales existentes en materia económica y social en el país.

El trabajo elaborado por la OIT es completo y en su extensión se han abarcado todas las áreas para encarar su problemática. Dada la diversidad de legislación, procedimien-

tos, organismos visitados y funcionarios encuestados muchas de las tantas cuestiones que requieren reforma, han sido observadas.

Sin embargo a lo largo de todo el informe surge que se han efectuado contactos con distintos sectores afectados por el proceso, fundamentalmente tomando como concepto prioritario el recaudatorio, y dentro de este último sólo ha sido desarrollado con profundidad todo lo atinente a los trabajadores en relación de dependencia, incumbencia que casi en exclusiva toma a su cargo esta organización internacional, sin ahondar demasiado en uno de los aspectos más conflictivo del sistema previsional actual cual son los trabajadores autónomos.

A través de distintas estadísticas de orden nacional que, efectúan un seguimiento de la población que reviste la condición de trabajador autónomo y el nivel de ingresos promedio, se puede inferir que, las rentas presuntas o de referencia diseñadas por el régimen autónomo vigente no reconocen la verdadera realidad de la situación sociolaboral de los trabajadores, ya que, el principio de capacidad contributiva se ve directamente distorsionado en contraste con la real situación de los llamados a contribuir, produciendo -de esta forma- un importante desfasaje en las cifras de recaudación. Según las cifras reseñadas ingresan cotizaciones en forma regular aproximadamente 496.000 autónomos, lo que lleva a concluir que actualmente exista un cotizante activo por cada dos pasivos.

Por último debería poder sensibilizarse a la sociedad sobre la importancia de la previsión, mejorar la comunicación e información y fomentar la cultura previsional.

Para incentivar el cumplimiento voluntario se debe devolver la confianza en el sistema a través de la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos, convenciendo y demostrando a los aportantes, que el sistema de seguridad social dará cobertura frente a diversas contingencias.

CAPITULO III

Comentarios de los Expertos Internacionales

En este Capítulo se han incluido los comentarios preparados por expertos de los organismos internacionales que han estado colaborando con el proceso de reforma que nos ocupa, a saber:

Alejandro Bonilla García.

Coordinador de Políticas e Investigaciones del Sector de Protección Social de la OIT

Giovanni Tamburi.

Consultor de la Asociación Internacional de la Seguridad Social

Adolfo Jiménez Fernández.

Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Andras Uthoff.

Comisión Económica para América Latina

La participación en discusiones con la Comisión Especial para la reforma en forma directa o a través de video-conferencias les ha permitido a los mencionados expertos comprender más a fondo la situación y efectuar los comentarios con el mayor apego a la realidad nacional.

Los expertos pertenecen a los organismos que también han brindado importante cooperación técnica y apoyo. Por otra parte, se los puede calificar como del más alto nivel y componen el grupo, sin duda, de los más consultados en procesos similares por diferentes países, en todo el mundo. Por lo tanto sus comentarios tienen un alto valor para las reflexiones que necesariamente deberán realizarse en el país en el futuro próximo.

Esta es la oportunidad para agradecer su participación, así como sus aportes que sin duda serán considerados para la toma de decisiones que deberá constituir el fin de este proceso.

1. Oficina Internacional del Trabajo

Sector de la Protección Social

I. INTRODUCCIÓN

Los presentes comentarios¹ sobre el documento sometido por el Gobierno Argentino por medio de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a la Oficina Internacional del Trabajo se dividen en dos partes. Una primera de comentarios generales y una segunda en la que el texto íntegro del "Acuerdo para la Seguridad Social - Informe de avance - Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional"², ha sido reproducido y contrastado con referencias internacionales relevantes.

En las dos secciones que integran los presentes comentarios, se ha hecho un esfuerzo por reflejar las orientaciones y tendencias en el ámbito internacional en materia de seguridad social, en particular aquellas que han sido obtenidas por consenso tripartito en el seno de la OIT. La referencia más actual a este respecto es sin duda la referente a La Resolución relativa a la seguridad social adoptada durante la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 89ª reunión en junio de 2001, habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe VI, sometido por el Director General, Embajador Juan Somavía con el título: "Seguridad Social: temas, retos y perspectivas"³. Dicha Resolución representa en la actualidad una referencia ineludible tanto por su contenido técnico como por su indudable impacto político y peso moral ya que refleja el consenso alcanzado por los mandantes de la OIT, es decir, los representantes de empleadores, de trabajadores y Gobiernos de los Estados miembros. En las largas horas de deliberación durante la Conferencia Internacional del Trabajo, se vertieron tanto los conocimientos técnicos teóricos como las experiencias prácticas de una infinidad de modelos de seguridad social en todas las regiones del

1. Efectuados por: Alejandro Bonilla García, Coordinador del Sector de Protección Social; Carmen Solorio, Economista del Servicio de la Unidad de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social del Sector de la Protección Social; Fabio Bertranou, Especialista Principal en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago de Chile y por Germán López Morales, Responsable de la Unidad de Normas de la Seguridad Social del Departamento de Normas.

2. En adelante referido como "Bases para el Acuerdo"

3. En adelante referida como "La Resolución"

mundo y se logró a través del diálogo, una de las características fundamentales del funcionamiento de la OIT, alcanzar un consenso en la materia. Dicho consenso es de tal trascendencia como referencia para los procesos nacionales en materia de seguridad social que el informe preparado por el Director General, las actas de las sesiones de trabajo y la Resolución alcanzada, han sido integrados en una publicación de la OIT bajo el título del "Nuevo Consenso" ⁴.

En adición a La Resolución en particular y al Nuevo Consenso en general, estos comentarios hacen referencia a la Agenda de Trabajo Decente adoptada por los mandantes de la OIT y que establece como uno de sus cuatro grandes objetivos estratégicos: realzar la eficacia y alcance de la seguridad social para todos, así como a la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal⁵ adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90ª reunión en junio de 2002. Estas dos referencias han sido consideradas ya que los mandantes de la OIT expresan por medio de las mismas, sus puntos de vista y orientaciones en materia de seguridad social y en particular sobre el tema central de la extensión de la cobertura de los diferentes regímenes. Cabe señalar Este tema de la cobertura se encuentra en el centro de las preocupaciones y orientaciones de política de las Bases para el Acuerdo ya que la experiencia Argentina ha demostrado que más allá de las buenas intenciones y propósitos, la cobertura puede disminuir después de los procesos de reforma y que ningún sistema de reparto o de capitalización o mixto se encuentra inmune ni ajeno a la crisis nacional.

Igualmente, se hace referencia a la "Declaración Política" y el "Plan de Acción" adoptados por las Naciones Unidas en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento que se llevó a cabo en Madrid en abril de 2002 ya que los temas relativos al envejecimiento de la población, suficiencia de ingresos de las personas mayores, acceso a bienes y servicios básicos, incluyendo la salud, son temas que de una manera u otra han sido señalados en las Bases para el Acuerdo. Esta referencia ha parecido adicionalmente pertinente ya que los propios mandantes de la OIT acordaron, por consenso, un texto como contribución institucional a la Asamblea Mundial con elementos fundamentales que fueron retenidos tanto en la Declaración política como en el Plan de Acción.

Las últimas referencias que se harán en los presentes comentarios se refieren a la Conferencia sobre el acceso a los Derechos Sociales que los Estados miembro del Consejo de Europa llevaron a cabo en Malta en Noviembre de 2002, que concluyó con la "Declaración de Malta" ⁶ y a los Convenios 35 y 36 (industria y agricultura respectivamente) sobre el Seguro de Vejez de la OIT ratificados por Argentina. Se ha considerado pertinente hacer esta referencia ante la realidad observada, aún en los países europeos, de la necesidad de adoptar políticas, estrategias y medidas que más allá de una legislación nacional adecuada y de la ratificación o no de los convenios internacionales, resulten en la eliminación en la práctica de exclusiones "de facto" en el acceso a los derechos sociales como el derecho a la seguridad social.

4. El texto íntegro del Nuevo Consenso en castellano se encuentra en la siguiente dirección:
<http://mirror/public/english/protection/socsec/download/econsens.pdf>

5. En adelante referida como "la Resolución sobre la economía informal"

6. http://www.coe.int/T/E///Social_cohesion/Activities_for_Social_Cohesion/

Los comentarios generales que siguen a continuación desarrollan los puntos que han parecido de mayor relevancia para el contexto argentino en particular en torno al régimen previsional. En la segunda sección se contrasta el texto de las Bases para el Acuerdo con referencias específicas "similares" o "afines" de los diferentes instrumentos arriba señalados. Es claro que sería imposible y de hecho sorprendente que se identifique una correspondencia textual entre las Bases para el Acuerdo y los documentos referidos. Sin embargo, ha sido posible identificar objetivos comunes o similares, así como orientaciones e intenciones afines entre los acuerdos alcanzados en Argentina por la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional y las orientaciones contemporáneas internacionales en materia de seguridad social en particular con La Resolución. Por razones de espacio, dichas coincidencias únicamente son evocadas y subrayadas por lo que el lector deberá dirigirse a los textos de referencia, mediante las referencias proporcionadas a lo largo del texto, para efectuar una comparación personal y de esta manera confirmar o no la pertinencia de los presentes comentarios.

2. Comentarios Generales.

La OIT recibió en 1969 el Premio Nóbel de la Paz y en el discurso de presentación del mismo, se hizo una clara referencia al carácter universal y al tripartismo que animan todas sus acciones⁷. En el discurso de aceptación del Premio en nombre de la Organización Internacional del Trabajo, el entonces Director General de la OIT, David Morse, señaló que la OIT proporciona a las Naciones del mundo un terreno de encuentro para la cooperación y el diálogo entre una gran variedad de intereses, en particular en tiempos en los que los hombres están más dispuestos a arreglar sus diferencias por el uso de la fuerza y no por el uso de la palabra⁸. Treinta años después, cuando la OIT adoptó la Agenda de Trabajo Decente⁹ como su nuevo paradigma de acción, el diálogo tripartito continúa al centro de las acciones de la Organización y de la Oficina Internacional del Trabajo.

Con estos antecedentes, con esta tradición de diálogo es imposible no celebrar que en momento tan difíciles para la Argentina, haya sido posible encontrar un terreno de entendimiento, en el que los constituyentes tripartitos de la OIT fueron invitados a participar en la búsqueda de un consenso en un tema tan sensible como el relativo al sistema previsional en el que se manifiestan una gran variedad de posturas. La situación y el contexto nacionales no son idóneos y el entorno es cambiante por lo que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social hizo un esfuerzo particular por poner a la disposición de los participantes en la Comisión Especial los estudios y diagnósticos más recientes efectuados en la materia entre los que se encuentran los efectuados en respuesta a la crisis en Argentina, adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT. La combinación del diálogo y el cúmulo de información y consultas efectuadas por la Comisión Especial brindaron sin duda la mejor oportunidad posible, en el contexto y momento histórico actual, de elaboración de lineamientos en torno al régimen previsional.

7. <http://www.nobel.se/peace/laureates/1969/press.html>

8. <http://www.nobel.se/peace/laureates/1969/labour-lecture.html>

9. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

Las Bases para el Acuerdo proponen como gran punto de partida la revalorización de la seguridad social como una política de Estado con la participación de todos los actores. Esto coincide perfectamente con la Resolución en materia de Seguridad Social, y con la agenda de Trabajo Decente. Cada vez es más evidente que el crecimiento económico no es suficiente para garantizar el desarrollo sostenible y que el empleo y la seguridad social deben ubicarse en el centro de las estrategias nacionales. La creación de empleo, en particular en la economía informal y las zonas rurales genera ingresos pero no siempre regulares ni suficientes para garantizar un acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, elemento fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza, subdesarrollo y crisis recurrentes. Vale señalar que el Programa Global de Empleo aprobado por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2003 considera a la seguridad social como un factor productivo indispensable para aumentar la productividad, eficiencia y competitividad internacional¹⁰.

El interés de realzar la importancia de la seguridad social en las Bases para el Acuerdo corresponde no solamente a los esfuerzos de la propia OIT en la materia, en particular a su muy reciente Resolución sino también al esfuerzo incurrido por los países democráticos de economía de mercado más avanzados a lo largo del siglo pasado, en particular en sus últimos años y en los primeros del nuevo milenio. Baste señalar que hay referencias a la importancia de la seguridad social para la paz y el desarrollo en la Declaración de Filadelfia¹¹ y en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹². Igualmente en reconocimiento a la relevancia de la seguridad social, han sido diseñadas y adoptadas normas internacionales por los estados miembros de la OIT¹³ y del Consejo de Europa. Por otro lado, en 1989 la Unión Europea adoptó la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores¹⁴. Más recientemente, la Carta de Derechos Fundamentales, incluyendo el derecho a la seguridad social fue proclamado por la Unión Europea en su Cumbre de Niza en 2002¹⁵. Por último, en Septiembre de 2000, los líderes mundiales resumieron los objetivos y metas establecidos a lo largo de la década de los 90's en la "Declaración del Milenio"¹⁶, las que incluyen el combate a la reducción de la pobreza como tema central y donde la seguridad social juega un papel protagónico.

Las Bases para el Acuerdo llaman la atención sobre la necesidad de hacer una clara vinculación entre la adopción de políticas y estrategias adecuadas y el logro de los objetivos previstos. Este señalamiento general coincide con una preocupación sentida en Europa y que no más allá que en noviembre de 2002 congregó a los países miembros del Consejo de Europa¹⁷ en la Conferencia de Malta¹⁸ para debatir sobre el tema del acceso efectivo a los derechos sociales. El punto de partida de dicha conferencia fue el análisis hipotético y deliberadamente absurdo del escenario que significaría el abando-

10. <http://mirror/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>

11. <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>

12. <http://www.un.org/Overview/rights.html>

13. <http://www.ilo.org>

14. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10107.htm>

15. http://europa.eu.int/comm/nice_council/index_en.htm

16. <http://www.madrid2002-envejecimiento.org/>

17. <http://www.coe.int/portalT.asp>

18. http://www.coe.int/T/E//Social_cohesion/Activities_for_Social_Cohesion/Activities/1_Access_to_social_rights/4_Malta_Conference/Malta%20Conference.asp#TopOfPage

no de objetivo de garantizar el acceso a los derechos sociales, incluyendo desde luego la seguridad social. Después de analizar una gran variedad de "costos" y consecuencias de dicho abandono, hubo un consenso en torno al hecho que los derechos sociales más "caros" son aquellos que no se aplican. Las Bases para el Acuerdo apuntan en la misma dirección: el sistema de seguridad social más caro es el que se diseña correctamente pero que no aplica de igual manera y sobre todo, que en la práctica no alcanza a toda la población. Los principios subrayados en la Declaración de Malta coinciden en términos generales con los expresados a lo largo de las Bases para el Acuerdo: Igualdad de trato, con particular atención a la igualdad de trato y oportunidades por género; Resultados orientados a las necesidades de los usuarios; Participación y empoderamiento de los participantes; Solidaridad; Colaboración; Óptimo uso de los recursos; Integración; Calidad y accesibilidad; Transparencia; Monitoreo y evaluación.

Las Bases para el Acuerdo señalan que el diseño de un nuevo sistema, se basará en un conjunto de normas que permitan desarrollar orgánicamente los beneficios previsionales, inspirado en principios esenciales, tales como universalidad, integralidad, suficiencia, solidaridad, unidad y participación. Similarmente, la Resolución señala que las actividades de la OIT en materia de seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de Trabajo Decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes. Por su lado, el Consejo de Administración de la OIT llevó a cabo, entre 1995 y 2002, un trabajo de evaluación del conjunto de las normas de la OIT. En el marco de este examen, se llegó a la conclusión de que: "el Convenio num. 102 (Norma Mínima), así como los convenios y recomendaciones adoptados posteriormente en el ámbito de la seguridad social estaban actualizados y eran, por tanto, pertinentes. Cabe señalar que el Convenio num 102. ha influido notablemente en la evolución de la seguridad social en distintas regiones del mundo y ha servido de modelo para la adopción del Código Europeo de Seguridad Social, bajo los auspicios del Consejo de Europa, y que contó para su elaboración con la participación de la OIT"¹⁹.

Muchos puntos de Las Bases para el Acuerdo coincide con los puntos de La Resolución como lo es la relevancia de cubrir a las personas en la economía informal; la multiplicidad de enfoques y sistemas; y la participación armónica de los sectores público y privado en respuestas originales y flexibles adaptadas a la realidad y posibilidades de cada país. Otros puntos de coincidencia son los relativos a la imposibilidad de proteger a toda la población con el mismo instrumento sino que por medio de instrumentos acordes a sus diversas necesidades y posibilidades.

Los temas de edad de jubilación, retiros tempranos, prolongación de la esperanza de vida y densidad de cotización, entre otros, son abordados tanto en las Bases para el Acuerdo como en La Resolución y en la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento²⁰. La Resolución señala el impacto tanto en los sistemas de reparto como en los de capitalización del envejecimiento, de la baja densidad de cotización y de la evasión y propone la vinculación de las políticas de seguridad social con las políticas activas de empleo para aumentar la densidad de cotización y estructurar los sistemas de seguridad social. Las

19. Referencias textual extraída del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (parte 1A), preparado para la Conferencia Internacional del Trabajo 91a reunión 2003. ISBN 92-2-312873-0, issn 0251-32265

20. <http://www.madrid2002-envejecimiento.org/>

Bases para el Acuerdo y la Resolución coinciden por lo tanto en la relevancia de los puntos antes descritos en este mismo párrafo y brindan marcos de referencia generales para el desarrollo de alternativas flexibles conforme a la realidad y posibilidades nacionales.

La importancia del equilibrio financiero y actuarial del sistema previsional es considerada tanto en Las Bases para el Acuerdo como en la Resolución. Las Bases pugnan por la autonomía económica financiera y la Resolución subraya la importancia de la valuación actuarial periódica (incluyendo los aspectos demográficos, económicos, financieros, legales y estatutarios) y del respeto del plan de financiamiento establecido, sea cual sea la combinación adoptada por cada país. La autonomía y el respeto van de la mano y son un elemento indispensable para el desarrollo positivo de todo sistema de seguridad social. Un instrumento resaltado tanto en las Bases para el Acuerdo como en La Resolución se refiere a la necesidad de combatir la evasión al sistema y por lo tanto de fortalecer la inspección y fiscalización adecuada del mismo, tanto en el cumplimiento de los derechos y las obligaciones de cada una de las partes. La evasión y subdeclaración debe por tanto ser sancionada y la inspección reforzada, sea cual sea el diseño final que adopte el sistema previsional argentino en el futuro. Cabe señalar que las indicaciones precisas señaladas en las Bases para el Acuerdo en cuanto a parámetros tales como edad y períodos de espera deberían ser confirmadas por los estudios actuariales correspondientes PREVIOS a toda legislación o pronunciamiento final en la materia. Dichos estudios actuariales deberán sentar las bases para identificar entre otros elementos, los posible impactos fiscales de cada alternativa para evitar contribuir generar situaciones insostenibles e inmanejables en el futuro. Los costos directos e indirectos en los diferentes componentes del sistema que finalmente se adopte deben ser lo más bajos posibles para permitir que el beneficio final que le llegue al asegurado sea el mayor posible. La adecuada vinculación entre el beneficio y las contribuciones pasa inevitablemente por la eliminación de las distorsiones y mermas injustificadas por ineficiencias o abusos en el sistema. Los estudios actuariales deberán igualmente apoyar al proceso de definición de la transición de la situación actual a la situación finalmente acordada por consenso. La experiencia internacional muestra que el diseño y respeto de planes realistas de transición es un pre-requisito para el funcionamiento adecuado y sostenible de todo sistema de seguridad social que es reformado. Dicho proceso de transición es claro que no sólo deberá considerar los aspectos previsionales federales sino que adicionalmente las vinculaciones y financiamiento sólido y sostenible de los programas provinciales.

Tanto las Bases para el Acuerdo como La Resolución conceden una gran importancia al carácter no discriminatorio en particular por razones de género. Este es un tema central para la OIT que considera el adecuado tratamiento por género como uno de sus elementos "transversales" es decir que debe estar presente en todas sus actividades. Por el señalamiento de las Bases para el Acuerdo no puede coincidir más con la filosofía y principios de la OIT y con lo dispuesto por sus mandantes en La Resolución en lo que se refiere específicamente a la seguridad social. Adicionalmente este señalamiento se encuentra en línea con la resolución sobre la economía informal y por los programas internacionales de combate a la pobreza que reconocen que las mujeres constituyen en la mayoría de los países la mayor proporción de la economía informal; que la inciden-

cia de la pobreza es mayor en la población femenina y que por el otro lado, cada vez constituyen una parte mayor también de la economía formal al aumentar sus tasas de participación laboral.

Por todo lo anterior, es claro que hay una coincidencia entre los lineamientos generales establecidos en las Bases para el Acuerdo y las tendencias y recomendaciones internacionales. Por otro lado, es evidente que dichas orientaciones generales son sólo eso y que no pueden ser considerados como un punto final sino más bien como un punto de partida. Ya competirá a los especialistas y copartícipes sociales hacer gala de imaginación y creatividad para efectuar diseños dentro de estos lineamientos y a las autoridades y copartícipes sociales el proseguir con un esfuerzo permanente de diálogo y respeto a la seguridad social en beneficio de todos los argentinos.

Análisis comparado Bases para el Acuerdo /Referencias Internacionales

BASES PARA EL ACUERDO

REFERENCIA INTERNACIONAL

Propósitos y antecedentes.

La "Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional", cuya creación tuvo como propósito sumar capacidad técnica para el enriquecimiento del proceso de búsqueda de consenso que se iniciara con la convocatoria a los interesados del 7 de agosto pasado, realizó 19 sesiones de trabajo y compartió experiencias con expertos nacionales e internacionales.

Se consideró el diagnóstico disponible preparado por la OIT, el Informe sobre Recaudación de la Seguridad Social preparado por OISS y la información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Social.

Se tuvo en cuenta como uno de los objetivos, el propuesto por las autoridades referido a la extensión de cobertura, la que al decrecer permanentemente torna inútil o utópico plantear cambios que no consideren esta situación.

Asimismo, se han considerado los cambios en la morbimortalidad, la demografía, estilos de vida, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, informalidad, tercerización, subcontratación, nuevas formas de relaciones laborales, migraciones internas o externas de los trabajadores, para mencionar algunos de los temas que tienen influencia en la seguridad social.

Se asumió el desafío planteado en el Decreto de creación de esta Comisión, en el sentido de incluir las bases y lineamientos mencionados en el mismo, en una propuesta de "ACUERDO POR LA SEGURIDAD SOCIAL" que responda al plan de elevar la prioridad política de los proble-

En el prólogo del "Nuevo Consenso" el Director General de la OIT enfatiza que: "el camino para lograr el fortalecimiento de la seguridad social debe hacerse sobre la base de la búsqueda del consenso tripartito". El Punto 16 de La Resolución señala que: "cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos"... "Para que sean eficaces, las iniciativas destinadas a establecer o extender la seguridad social exigen el diálogo social".

El Punto 17 de La Resolución, la Conferencia Internacional del Trabajo propone: "iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de seguridad social".

El Punto 5 de La Resolución señala: "Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. En muchos países entre éstas figuran los asalariados de los pequeños lugares de trabajo, los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas - muchas de ellas mujeres- activas en la economía informal"... "Las políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social integrada". Vale señalar que uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT dentro de su agenda de Trabajo Decente, consiste en realzar la eficacia y alcance

mas previsionales, que revierta, principalmente, la cultura de "eludir evadir sacar" de la seguridad social para comprometer a todos los actores sociales a "cumplir respetar-colaborar" con el régimen.

Finalmente se ha considerado que deben proponerse alternativas viables aplicables al país real por dirigentes de diferentes características a fin de evitar aducir luego que el sistema o sus políticas eran acertados pero que no fueron aplicadas correctamente. Los lineamientos también se plantean considerando que existe un régimen vigente con sus logros y problemas pendientes de solución.

Consideraciones y fundamentos (1)

El establecimiento de un Sistema de Seguridad Social universal, solidario, plural, equitativo y sustentable, es una cuestión de Estado y no de políticas partidarias porque es una construcción social que implica un contrato o acuerdo entre los distintos sectores socio económicos y que pretende integrar diferentes intereses y valores.

Las obligaciones que impone la seguridad social son consecuencia del hecho de haber asumido la sociedad, en la misma Constitución Nacional, el compromiso de garantizar la protección de sus integrantes. Los recursos humanos constituyen la principal riqueza de una nación y son la base fundamental de su presente y futuro. La protección social de las contingencias que puedan afectar al trabajador y su familia constituye el mejor recurso para alcanzar un desarrollo humano sostenible, definido por las Naciones Unidas como "un proceso de ampliación de las opciones de las personas, que las potencia, en lugar de marginarlas y que hace aportes para su participación en las decisiones que afectan su vida".

de la seguridad social para todos. En Resolución de la CIT (2002) sobre la economía informal, el Punto 29 señala: "Es responsabilidad principal de los gobiernos ampliar la cobertura de la seguridad social en particular a los grupos de la economía informal que hoy son excluidos". El Punto 16 de La Resolución señala que: "cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos"

El Punto 2 de La Resolución señala: "La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de este modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social y es una herramienta importante para evitar y aligerar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, la equidad y la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia".

La Reforma Previsional, cuyas bases y lineamientos son el objetivo último de este ejercicio, deberá garantizar la protección social contra las contingencias que afectan la seguridad familiar, la capacidad de trabajo y el retiro decoroso.

Este enfoque implica una nueva distribución de responsabilidades entre la población, el Estado y las restantes organizaciones del cuerpo social (empresas, cámaras, sindicatos, cooperativas, ONG, etc.) que contribuirá al desarrollo de una ciudadanía cada vez más segura, más consciente de sus derechos y deberes, más libre y responsable, más productiva y comprometida con los procesos económicos, políticos y sociales que le incumben, cambios estos indispensables frente a la mundialización e integración que se experimenta.

Consideraciones y fundamentos (2)

Se espera contar con un sistema de protección integral que garantice una mayor participación y satisfacción de la población, preserve el carácter público del sistema, con la inclusión del sector privado en su gestión y permita el desarrollo armónico de la libertad individual y colectiva. Por lo demás, debe favorecer el logro de otros objetivos importantes como son: combatir la pobreza y las desigualdades sociales y propiciar mayor impacto en la integración social.

Se destaca que, la decisión de los poderes públicos de organizar la Mesa Socio Laboral Productiva en el marco del Diálogo Argentino, permitió construir un espacio de discusión técni-

El Punto 15 de La Resolución señala: "La seguridad social abarca la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad de ingresos en caso de contingencias como la enfermedad, el desempleo, la vejez, la invalidez, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, la maternidad o la pérdida del sostén económico".

El Punto 3 de La Resolución señala: "La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar la asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales"... Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca".

Punto 2 de La Resolución. Idem.

co con la participación de toda la dirigencia. En esa misma senda trabaja la Comisión Especial de Reforma del Régimen Previsional.

El diseño de un nuevo sistema, se basa en un conjunto de normas que permitan desarrollar orgánicamente los beneficios previsionales, inspirado en principios esenciales, tales como: universalidad, integralidad, suficiencia, solidaridad, unidad y participación.

El trabajo, analiza alternativas para modernizar el sistema vigente, proponer las reformas que se consideran pertinentes para eliminar distorsiones, superar limitaciones existentes y lograr mayor justicia y equidad en su aplicación, para todos los trabajadores y sus familiares a cargo.

Consideraciones y fundamentos (3)

La Seguridad Social, integrada en la política de desarrollo social, además de cumplir su función protectora, tiene que ser una herramienta más

El Punto 17 de La Resolución señala: "Las actividades de la OIT en materia de seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes".

El Punto 13 de La Resolución señala: "Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional"... Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes". La Declaración de Malta de los países miembros del Consejo de Europa establece que: "El desarrollo y puesta en marcha de las políticas tendientes a promover el acceso efectivo a los derechos sociales para todos se deben basar en los siguientes principios: Igualdad de trato en particular en lo relacionado al género; servicios y beneficios orientados a satisfacer las necesidades de los usuarios; participación y empoderamiento de los participantes; solidaridad; colaboración; uso eficiente de los recursos; integración de servicios y beneficios; calidad y accesibilidad a los servicios; transparencia, monitoreo y evaluación.

El Punto 5 de La Resolución señala: "...Ciertos grupos tienen necesidades diferentes a algunos tienen una capacidad contributiva muy baja.

para fomentar y promover el desarrollo económico y social. La optimización y fortalecimiento de los programas de protección vigentes serán concretados teniendo en cuenta las reales necesidades e inquietudes de los interesados.

La propuesta de un sistema coherente, que prevé la igualdad de trato en igualdad de condiciones para todos, constituye un gran cambio y una respuesta a los principios y garantías contemplados en la Constitución Nacional. En este mismo sentido, se ha incorporado la perspectiva de género al diseño del sistema, a efectos de lograr que la equidad en el régimen de la seguridad social alcance a la mujer como categoría social.

El sistema propuesto está planteado con una visión de futuro más allá de la crisis y se inscribe dentro de las políticas de redistribución de los ingresos de la población. El centro del problema está constituido por la disponibilidad de los recursos necesarios, los que sólo serán asequibles haciendo operativa una solidaridad ampliada.

La participación de los interesados en la programación y operación de la seguridad social se debiera constituir en una realidad, ya que sin su compromiso no es posible lograr un impacto decisivo.

Los programas de prestaciones deben responder a diseños modernos, fortaleciendo la función protectora de la seguridad social, adaptándose a la problemática que plantea el mercado de trabajo en la actualidad y las características especiales que pueden encontrarse en la vida social de los grupos de población aún no protegida, que es generalmente la más desposeída.

Para extender la seguridad social con éxito es necesario tomar en cuenta estas diferencias".. Las políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada".

El Punto 8 de La Resolución señala: "La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no sólo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podían trabajar".

El Punto 4 de La Resolución señala: "En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito".

El Punto 3 de La Resolución señala: "La seguridad social en conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socio-económico sostenible".

Consideraciones y fundamentos (4)

La seguridad social no puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia y si bien hay que ampliar la cobertura a través de sus programas, será difícil ocupar todo el espacio del bienestar social, aunque acciones asistenciales pueden permitir ampliar sus actuales alcances.

La búsqueda de la eficacia y eficiencia en la administración del sistema deberá ser permanente con aplicación de técnicas modernas de gestión y desechando influencias de los intereses sectoriales, con el objeto de constituir la administración en el instrumento para la aplicación de una verdadera política social para toda la población.

Se asume también que la esencia del problema que presenta la seguridad social actualmente no consiste en la gestión pública o privada de quien administra el sistema, ya que ambas formas, a lo largo de la experiencia existente en el país y en la región, han mostrado logros y problemas. Se pretende lograr un diseño que permita aprovechar las ventajas y minimizar los inconvenientes de ambos enfoques.

La incertidumbre de la población, cierta y legítima, se explica por la ausencia de una política social y de un sistema especializado, profesional y transparente de regulación, fiscalización y supervisión de los órganos de gestión, así como de sanciones contundentes y oportunas a los violadores de las normas.

Se reconoce que el sistema debe dar una respuesta adecuada ante la pérdida de ingreso por la ocurrencia de las contingencias de invalidez, vejez o muerte. Es decir, la suficiencia de las prestaciones de sustitución de ingresos debe estar asegurada como también su movilidad.

El Punto 5 de La Resolución señala: "En los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros - voluntarios cuando así proceda - u otras medidas como la asistencia social, y posteriormente extenderse e integrarse en el sistema de seguridad social cuando se haya demostrado la utilidad de las prestaciones y resulte económicamente viable".

El Punto 4 de La Resolución señala: "No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos".

La Resolución Punto 15. (ver siguiente página)

Consideraciones y fundamentos (5)

La propuesta se orienta a lograr una relación más estrecha entre aportes y prestaciones como único camino para racionalizar la distribución de los recursos disponibles y avanzar en materia de equidad y solidaridad. La base para ello la tiene que constituir un nuevo método para la determinación del haber en el que no sea exclusiva la práctica de considerar los salarios de los últimos años de la carrera; lapso exiguo para captar el esfuerzo aportativo y proclive a distorsiones que favorecen conductas evasoras de alto impacto económico. La incertidumbre sobre la posibilidad de efectuar aportes o de mantener la capacidad contributiva durante toda la carrera laborativa (densidad o continuidad en los aportes) en la estructura actual del mercado de trabajo o con los cambios que se avecinan en el mismo obliga a considerar componentes de redistribución o asistenciales para garantizar un nivel adecuado de prestaciones.

La importancia de considerar la relación "aportes con prestaciones" requiere asimismo prever los casos de quienes tengan una densidad de cotizaciones baja al alcanzar edades de retiro y por ello se deben establecer topes mínimos en las prestaciones y condiciones de acceso al beneficio especiales para atender solidariamente esta circunstancia.

La edad para el acceso a las prestaciones de vejez debe contemplar normas que permitan su flexibilidad. Esta tendencia moderna se debiera consagrar previendo además los impactos financieros (reducción del haber y/o aumento de aportes) que implican retiros tempranos o postergación de los mismos. Es decir, la condición de edad podrá cambiar por decisión individual de quien aspire a retiro anticipado o para estructurar regímenes especiales para grupos de trabajadores en actividades que impliquen agotamiento prematuro.

El Punto 15 de La Resolución señala: "No siempre es necesario, ni tampoco en muchos casos factible, disponer de la misma gama de prestaciones de la seguridad social para todas las categorías de personas. No obstante, los sistemas de seguridad social evolucionan con el tiempo y pueden ser cada vez más amplios en lo que respecta a categorías de personas y tipos de prestaciones en la medida en que lo permitan las circunstancias nacionales. Donde haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea mediante los impuestos generales o las cotizaciones - y en especial cuando no haya un empleador que pague una parte de la cotización -, debería darse prioridad en primer lugar a las necesidades que los grupos interesados consideren más apremiantes.

El Punto 11 de La Resolución señala: "El envejecimiento de la población en muchas sociedades es un fenómeno que está repercutiendo significativamente tanto en los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto como en el costo de la asistencia médica. Esto es obvio en los sistemas basados en el reparto donde se produce una transferencia directa de los cotizantes a los pensionistas. No obstante, es igualmente cierto en los sistemas financiados por capitalización, donde los activos financieros se venden para pagar las pensiones y son comprados por la generación trabajadora. Las soluciones deben buscarse sobre todo a través de medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo".

Consideraciones y fundamentos (6)

La seguridad de ingresos en la tercera edad requiere además el complemento de servicios sociales que den respuesta a la moderna tendencia de tratamiento de la situación del anciano integrado socialmente y con soluciones a su alcance para los problemas a enfrentar. Los temas relacionados con la salud, la vivienda y el ocio en los ancianos debieran contemplarse en estos programas.

La revalorización política de la protección social es indispensable para lograr respeto por los compromisos en materia de derechos consagrados en la legislación correspondiente al Estado a través del régimen previsional que instrumente. Entre ellos no solamente cabe plantear la respuesta del régimen en materia de prestaciones y su actualización, sino también el respeto a toda la gestión financiera, que comprende los aportes y contribuciones comprometidos, la inviolabilidad de las inversiones realizadas y la ejecución presupuestaria sin desvíos hacia otros fines.

Dentro de esta misma materia se encuadra también el impulso de una gestión técnicamente ordenada y que respete las pautas de eficiencia y transparencia que demandan los ciudadanos y puntualizara concretamente la Mesa de Diálogo Argentino.

El Consejo de Administración de la OIT aprobó en marzo de 2002 el documento: Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social. Para ser presentado como contribución a la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (Madrid, Mayo 2002). Las conclusiones de la contribución de la OIT señalan: " Si bien el envejecimiento no es una "catástrofe", sí plantea un desafío político. El envejecimiento es un fenómeno a largo plazo y es posible introducir mecanismos gradualmente para hacer frente al mismo. Dichos mecanismos deben encontrarse en el mundo del trabajo y en los sistemas de transferencias sociales".

La Declaración Política adoptada por la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento señala en su Artículo 1: " Nosotros los representantes de los Gobiernos reunidos en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid, hemos decidido adoptar un Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento para responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI y para promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades. En el marco de ese Plan de Acción, estamos resueltos a adoptar medidas a todos los niveles, inclusive a nivel nacional e internacional, en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios".

El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento adoptado en dicha Asamblea plantea varios temas centrales que están vinculados a metas, objetivos y compromisos, entre ellos: a) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

- b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;
- c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario;
- d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso a una edad avanzada, por ejemplo, mediante la posibilidad de acceso al aprendizaje durante toda la vida y la participación en la comunidad, al tiempo que se reconoce que las personas de edad no constituyen un grupo homogéneo".

I. Función del Estado

1. Elevar el nivel de la seguridad social al de política de Estado con la que todos los actores sociales y niveles del gobierno se deberán comprometer para apoyar y adherir.

2. La seguridad social, derecho humano fundamental, supone derechos derivados del concepto de ciudadanía que, por ende, es obligación del Estado garantizar. En este marco, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales en la materia, ratificados por la Argentina, establecen la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social a través de programas que definan las contingencias a cubrir y el nivel de las prestaciones a otorgar.

3. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar las prestaciones del sistema de protección utilizando regímenes financieros equilibrados y sustentables que podrán ser de carácter contributivo y no contributivo.

El Punto 13 de La Resolución señala: "Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.

II. Cobertura

4. Ampliar la actual cobertura para abarcar, además de los trabajadores con relación de empleo tradicional en el mercado formal de trabajo, a los del mercado no estructurado y los autónomos o independientes todo ello tendiente a la universalización de la cobertura, con un criterio amplio de derecho a la protección.

La Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por La Conferencia General de la OIT (2002), señala en su Punto 1: "Reconociendo el compromiso de la OIT y sus mandantes de convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo invitó a la Conferencia Internacional del Trabajo a abordar el tema de la economía informal. El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse "en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades". Nuestro objetivo ahora será ocuparnos del gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, así como de remediar esos déficit de trabajo decente".

El Punto 10 de la misma Resolución señala: "Aunque están expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados, la mayoría de los trabajadores de la economía informal no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno. Más allá de la cobertura tradicional de la seguridad social, los trabajadores de la economía informal carecen de protección social en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, que son especialmente importantes para las trabajadoras. La falta de protección social es un aspecto clave de la exclusión social de los trabajadores de la economía informal".

II. Cobertura (2)

5. Se reconoce la tendencia internacional a la adopción de regímenes multipilares, el sistema estará integrado por componentes:

- Asistencial - no contributivo·
- Contributivo - obligatorio·
- De Contribuciones Definidas -obligatorio·
- Voluntario - incentivado

6. Relacionar los beneficios con las contribuciones reconociendo la tendencia internacional a ampliar los años de la vida laboral considerados para determinar el salario a sustituir o el haber de las prestaciones.

Componente Asistencial no contributivo

7. Organizar la unificación de las prestaciones de sustitución o falta de ingresos, de carácter no contributivo, dentro del sistema de seguridad social, con financiación de origen fiscal, claramente definida, según lo sostuviera el Diálogo Argentino.

8. La cuantía de los beneficios no contributivos deberá ser razonablemente inferior a los mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas, para incentivar la ética del trabajo y el cumplimiento de la contribución.

9. La comprobación del derecho deberá coordinarse con las dependencias nacionales, provinciales y locales que se ocupen de los programas

El Punto 13 de La Resolución señala: "En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones".

El Punto 16 de La Resolución señala: "Los programas específicos de asistencia social podrían ser un medio para comenzar a incluir a los grupos excluidos en la seguridad social. Habida cuenta de que los recursos gubernamentales son limitados en los países en desarrollo, podría ser necesario ampliar las fuentes de financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita, por ejemplo. En la medida de lo posible, la ayuda del gobierno debería consistir en cubrir los gastos iniciales, contribuir en especie con instalaciones y equipo o prestar apoyo a los grupos de bajos ingresos".

sociales. Las condiciones de edad para obtener las pensiones no contributivas para casos de vejez deberán definirse teniendo en cuenta la expectativa de vida y que la edad establecida sea razonablemente superior a la requerida para acceder a los beneficios de carácter contributivo. Para invalidez: con base en la graduación vigente para las demás prestaciones, incluyendo la gran invalidez: para quienes no puedan valerse por sí mismos.

10. Se establecerá un régimen de incompatibilidad total con cualquier tipo de renta o ingreso, beneficio previsional o social, de carácter privado, público, nacional, provincial o municipal, actual o futuro.

Componente contributivo obligatorio

11. Adoptar fórmulas de base actuarial para determinar, en primera instancia el valor "teórico" o "técnico" de las prestaciones que corresponde a cada beneficiario, cualquiera sea su historia laboral, con el objeto de considerar los aportes realizados y brindar opciones flexibles de edad de jubilación, considerando la expectativa de vida a la edad de retiro.

Argentina ha ratificado el Convenio 35 de la OIT sobre el Seguro de Vejez que señala entre otros elementos en su Artículo 8:

1. El derecho a las prestaciones podrá caducar, o suspenderse total o parcialmente, cuando el interesado realice un fraude contra la entidad aseguradora.

2. La pensión podrá suspenderse total o parcialmente:

a) mientras el interesado ocupe un empleo sujeto a la obligación del seguro;

b) mientras esté mantenido totalmente a expensas de fondos públicos;

c) mientras disfrute de otra prestación periódica en metálico, adquirida en virtud de una ley de seguro social obligatorio, de pensiones o de una indemnización por accidente del trabajo o enfermedad profesional.

El Punto 16 de La Resolución señala: "Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes"

Argentina ha ratificado el Convenio 35 sobre el

12. Superados los 30 años de aportes y entre los 60 y 65 años de edad se obtendrá el derecho a una prestación definida y calculada con apoyo a fórmulas de base actuarial que consideren la historia laboral completa, la edad en que se realizan los aportes, la edad de retiro y variables relacionadas con el grupo familiar.

13. Los trabajadores que computen aportes por períodos inferiores a los 30 años obtendrán prestaciones proporcionales.

14. La prestación mínima y máxima serán determinadas en función de la política de transferencias que se adopte.

15. Generar mecanismos de movilidad que permitan mantener el poder adquisitivo de los jubilados y pensionados y adoptar aquellas medidas que hagan posible la participación de los beneficiarios en el desarrollo de la economía.

16. En el caso de los trabajadores autónomos se deberá tener en cuenta la real capacidad contributiva. La fórmula de determinación del haber que se propone permitirá gestionar la afiliación y regularidad contributiva de estos grupos con la mayor flexibilidad.

17. Este componente será administrado por un organismo de carácter público, con participación de los interesados y tendrá la responsabilidad de gestionar las prestaciones públicas de los sistemas anteriores.

18. La organización financiera será bajo el sistema de reparto asistido con recursos fiscales.

Seguro de Vejez que señala entre otros elementos en su artículo 7:

1. La cuantía de la pensión se determinará en función o independientemente de la antigüedad en el seguro, y consistirá en una cantidad fija, en un porcentaje del salario asegurado, o en una suma variable según el importe de las cotizaciones pagadas.

2. Cuando la pensión varíe según la antigüedad en el seguro, y su concesión esté sujeta al cumplimiento de un período de prueba, deberá comprender, a falta de un mínimo garantizado, una cantidad o una parte fija independiente de la antigüedad en el seguro; cuando la concesión de la pensión no esté sujeta al cumplimiento de un período de prueba se podrá fijar un mínimo garantizado.

3. Cuando las cotizaciones se gradúen de acuerdo con el salario, el salario que haya servido de base para la cotización deberá tenerse en cuenta en el cálculo de la pensión, sea o no ésta variable según la antigüedad en el seguro.

Componente de Contribuciones Definidas

19. Este componente será de contribución definida de acuerdo con las regulaciones que se establezcan y otorgará prestaciones que complementan la prestación básica otorgada por el régimen de reparto.

20. Este componente estará administrado por entidades con o sin fines de lucro, las que estarán sometidas a los mismos controles y regulaciones.

21. Se promoverá la diversificación de la cartera de inversiones de los Fondos, reduciendo, a mediano y largo plazo, la concentración en títulos públicos.

22. En relación con la línea divisoria entre el Régimen Básico y el de Contribuciones Definidas existieron largas discusiones y se verificaron dos posiciones que se pueden resumir de la siguiente forma:

- Por un lado se propuso que continuara la posibilidad de opción por parte de los afiliados entre el subsistema de reparto y el de capitalización en términos similares a los vigentes, dentro de un esquema de libertad.
- Por otro lado se propuso un cambio consistente en dividir el régimen básico del de contribuciones definidas, eliminando las opciones, por medio de una línea de nivel de salarios por debajo de la cual se aportaría al básico y por encima al de contribuciones definidas o redistribuyendo el aporte entre los dos subsistemas. Estas alternativas tendrán que seguir siendo objeto de discusiones en las etapas posteriores de este proceso.

Argentina ha ratificado el Convenio 35 de la OIT sobre el Seguro de Vejez que señala entre otros elementos en su Artículo 10:

1. El seguro se administrará por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo, creadas por los poderes públicos, o por cajas de seguro de carácter público.

2. Sin embargo, la legislación nacional podrá igualmente confiar la administración del seguro a instituciones creadas por iniciativa de los interesados o de sus agrupaciones y debidamente reconocidas por los poderes públicos.

3. El patrimonio de las instituciones y de las cajas de seguro de carácter público se administrará separadamente de los fondos públicos.

4. Los representantes de los asegurados participarán en la administración de las instituciones de seguros en las condiciones que determine la legislación nacional, la cual podrá igualmente disponer sobre la participación de representantes de los empleadores y de los poderes públicos.

5. Las instituciones autónomas de seguro estarán sujetas a la vigilancia financiera y administrativa de los poderes públicos.

Componente voluntario-incentivado

23. Además de los niveles de cobertura mencionados se debe ampliar la posibilidad que en forma voluntaria los afiliados al régimen puedan complementar aún más sus provisiones para la vejez en esquemas organizados en el campo de los seguros o de las mismas entidades que administran el componente de contribuciones definidas, todo ello con incentivos fiscales adecuados.

El Punto 5 de La Resolución señala: "En los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros - voluntarios cuando así proceda - u otras medidas como la asistencia social, y posteriormente extenderse e integrarse en el sistema de seguridad social cuando se haya demostrado la utilidad de las prestaciones y resulte económicamente viable".

III. Género

24. Propiciar la igualdad de trato para hombres y mujeres en todas las materias del sistema y en especial la utilización de una tabla de mortalidad unisex a efectos de eliminar el tratamiento diferenciado por razones de género.

Los Puntos 9 y 10 de La Resolución señalan: "Dado el enorme aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral y el cambiante papel de hombres y mujeres, los sistemas de seguridad social originalmente basados en el modelo del varón como sostén de la familia corresponden cada vez menos a las necesidades de muchas sociedades. La seguridad social y los servicios sociales deberían concebirse sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas que facilitan el acceso de las mujeres al empleo apoyará la tendencia encaminada a conceder a las mujeres prestaciones de seguridad social por propio derecho y no por ser personas a cargo. La naturaleza de las prestaciones de sobrevivientes debe mantenerse bajo examen y, en caso de reforma, deben adoptarse disposiciones de transición apropiadas para proteger a las mujeres cuyo modo y expectativas de vida se hayan basado en los modelos del pasado. En la mayoría de las sociedades, las continuas desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres suelen afectar a los derechos de las mujeres a la seguridad social. Ello pone de manifiesto la necesidad de proseguir los esfuerzos por luchar contra la discriminación salarial y de con-

IV. Financiamiento

25. Asegurar la autonomía económico-financiera del sistema. Asimismo se sostiene la necesidad de mantener una fuente de financiamiento tripartita, con aportes de los trabajadores, contribuciones de los empleadores y aportes del Estado.

26. Generar mecanismos tendientes a incentivar los aportes al sistema, relacionándolos con las prestaciones para fomentar la cultura de la previsión social y sensibilizar a la sociedad sobre su importancia.

27. Asegurar la inviolabilidad de las inversiones realizadas y presupuesto diferenciado que evite desvíos hacia otros fines.

28. Instrumentar una política de recaudación acorde con las características de los regímenes de protección social.

29. Desarrollar una estricta política de inspección mediante la coordinación entre el organismo recaudador, el administrador y el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, promoviendo, paralelamente, la participación activa de los afiliados en el control del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social.

30. Establecer un régimen sancionatorio que, asegurando el derecho de defensa del cotizante, contribuya al mejor y mayor cumplimiento de los fines del sistema.

siderar la posibilidad de introducir un salario mínimo, cuando todavía no exista. Cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debería disfrutar de las prestaciones.

El Punto 13 de La Resolución señala: "Con objeto de que sea sostenible, la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo. Por lo tanto, es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto como sea posible. Es imprescindible que se realice una evaluación actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación. Es necesario el diálogo social sobre las hipótesis que han de utilizarse en la evaluación y en el desarrollo de opciones políticas para hacer frente a cualquier desequilibrio financiero".

El Punto 7 de La Resolución señala: "Las prestaciones de desempleo deberían concebirse de forma que no creen dependencia o supongan obstáculos al empleo. Las medidas destinadas a conseguir que resulte más atractivo económicamente trabajar que recibir las prestaciones de la seguridad social, se han considerado eficaces. No obstante, las prestaciones deben ser adecuadas. Cuando no se considere factible establecer un sistema de prestaciones de desempleo, deberían desplegarse esfuerzos para proporcionar empleo en obras públicas que requieran mano de obra abundante y otros proyectos, como se hace con resultados satisfactorios, en una serie de países en desarrollo".

31. Analizar los costos involucrados frente a una reforma del régimen, su compatibilidad con la competitividad de la economía y el mantenimiento y creación de empleo, garantías de sustentabilidad de todo régimen de seguridad social.

32. Incluir en todos los planes asistenciales de emergencia, en el seguro de desempleo y similares, la obligatoriedad de realizar aportes a la seguridad social

V. Administración

33. La relación del régimen con los trabajadores en lo referente a la afiliación y cotizaciones deberá contemplar las características de cada grupo o sector de la actividad económica.

34. Para la comprobación de derecho a las prestaciones se deberá perfeccionar la Historia Individual, con el objeto de tener registrados todos los aportes y contribuciones de cada trabajador y tomarlos como base para las prestaciones.

35. Conformer y consolidar un organismo especializado en la gestión recaudatoria de la seguridad social dependiente de la Secretaría de Seguridad Social, al que se le encomienda, en exclusividad, las funciones de aplicación, recaudación, verificación, fiscalización y ejecución de los recursos de la Seguridad Social, con participación de los interesados.

36. Propiciar la simplificación de los procedimientos y la celeridad en los trámites de las prestaciones.

Basado en la experiencia latinoamericana en la materia (incluyendo Argentina).

2. Asociación Internacional de la Seguridad Social

Giovanni Tamburi

1. Propósitos y antecedentes

La profunda crisis política, económica y financiera que enfrentó la Argentina en los últimos dos años brinda a las autoridades y a los actores sociales una oportunidad singular para remodelar la estructura, mejorar la normativa y la organización del sistema nacional de previsión social.

Hay consenso en que las reformas efectuadas a partir de 1993 no han logrado los objetivos previstos, lo que puede atribuirse a varias causas:

- Los efectos desestabilizadores de la crisis financiera y económica (la recesión económica, los altos niveles de desempleo, la devaluación de la moneda, entre otros).
- Las deficiencias del modelo previsional puesto en vigencia por las reformas de los años 90, las cuales dejaron sin respuestas algunos importantes interrogantes que el sistema previsional argentino viene planteando desde hace mucho tiempo.
- Las políticas posteriores a la reforma que contribuyeron a la caída del ingreso previsional del sistema público.

La oportunidad de revisar, y en lo posible mejorar, la esencia de la actual política previsional ha sido aprovechada por el Poder Ejecutivo Nacional mediante la constitución por Decreto de una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, integrada en septiembre de 2002 por expertos y distinguidos representantes de todas las partes interesadas.

Después de unos meses de intenso trabajo, la Comisión Especial presentó un documento en el que resume sus conclusiones y recomendaciones. El documento titulado "Bases para el Acuerdo por la Seguridad Social -Informe de Avance-", incluye primero una serie de consideraciones, fundamentos, principios directores y propuestas concretas de reformas y de cambios normativos.

A principios de 2003 las autoridades decidieron elaborar un Libro Blanco sobre Previsión Social, incorporando los aportes de la Comisión, la de expertos internacionales y la de los actores sociales nacionales.

El presente informe intenta contribuir a un entendimiento más amplio de los principales desafíos que plantea la reforma del sistema previsional argentino, tomando en cuenta las experiencias internacionales más recientes, así como los avances doctrinarios que acompañan el proceso de reforma de los sistemas contemporáneos de pensiones de invalidez, vejez y muerte.

Los temas presentados a continuación están estructurados según un marco analítico apropiado para el análisis de la problemática de la previsión social, según se explica en la apertura del presente informe.

Cada tema se presenta en forma breve, según el mandato que se entregó al consultor en vista de la brevedad de tiempo asignado para completar el trabajo.

2. El marco analítico

El cuerpo normativo y las instituciones vigentes en un país, en una época determinada, que tienen por objeto el de ordenar la política nacional de previsión que cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte, constituyen un sistema social llamado Sistema de Pensiones o bien Sistema Previsional.

Como en otros sistemas, por ejemplo de Salud, un Sistema Previsional se puede identificar en relación a tres atributos:

- los objetivos,
- los distintos regímenes que integran el Sistema,
- las estrategias de aplicación propias de cada régimen, es decir, el ámbito de las personas que se quiere proteger, los derechos a prestaciones, el método de financiamiento y el esquema de gestión y administración.

El marco citado es válido para fines analíticos y descriptivos independientemente del país considerado. El proceso de reformas en curso en Argentina ha de impactar sobre los tres atributos o elementos constitutivos del sistema previsional del país.

Los objetivos

Fundamentos y principios directores formulados por la Comisión

La reforma de los distintos elementos que componen el sistema argentino de previsión social comienza, como debe ser, con la formulación de objetivos, fundamentos y demás criterios que han de orientar la política de cambio.

El enfoque adoptado por la Comisión puede resumirse brevemente de la siguiente manera:

- Implica una nueva distribución de responsabilidades entre la población, el Estado y las restantes organizaciones del cuerpo social,
- Debe preservar el carácter público del sistema, con la inclusión del sector privado en su gestión, y permitir el desarrollo armónico de la libertad individual y colectiva,
- Se inspira en principios esenciales tales como universalidad, integralidad, suficiencia, unidad y participación,
- Propone un sistema coherente que prevé la igualdad de trato en igualdad de condiciones,
- Propone poner en vigencia programas de prestaciones acordes con la problemática que plantea el mercado de trabajo en la actualidad,
- Propone que la norma para el acceso a las prestaciones por vejez sean flexibles en relación con la edad,
- No puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia. Si bien debe ampliar su cobertura, le resultaría difícil ocupar todo el espacio de bienestar social.

Dos importantes consideraciones completan los postulados de la Comisión:

- La afirmación de que el propósito de la reforma es la revalorización política de la protección social correspondiente al Estado, a través del régimen previsional que se instrumenta para lograr respeto por los compromisos en materia de derechos consagrados en la legislación.
- El propósito de la reforma de revertir, principalmente, la cultura de "eludir - evadir - sacar" para comprometer a todos los actores sociales a "cumplir - respetar - colaborar" con el régimen previsional.

Completar el enunciado de la Comisión

El citado marco de fundamentos y principios para una reforma en profundidad del sistema previsional, refleja las tendencias doctrinarias modernas y abre un debate muy necesario para poner fin a las crisis previsionales que parecen tener carácter crónico y recurrente en Argentina.

Sin querer alterar el fondo de la reflexión que la Comisión propone al país, sugerimos agregar unas consideraciones más:

- Debe tender a garantizar a corto, y sobre todo, a largo plazo, la viabilidad financiera del sistema en su conjunto, mediante la adopción de medidas y normas susceptibles de evitar, en lo posible, que imprevistas y marcadas fluctuaciones económicas o demográficas afecten gravemente su equilibrio financiero,
- Debe comprometer a las autoridades a garantizar en la forma mas apropiada los derechos adquiridos por todas las personas protegidas en la fecha de entrada en vigencia de la reforma,

- Debe tender a la simplificación progresiva del conjunto de disposiciones y reglas que condicionan la adquisición de las prestaciones y el cálculo del monto de las mismas.

El primer agregado refleja la intención de los reformadores de introducir una estrecha relación entre cotizaciones y prestaciones y, también, de incluir un factor demográfico en el cálculo del monto de las jubilaciones. Por otra parte, hay que reconocer que las propuestas de la Comisión podrían sentar pautas más explícitas para garantizar en el futuro el equilibrio financiero del sistema (sobre este tema volveremos más adelante).

El segundo agregado contiene una aclaración de gran importancia en la coyuntura actual. Argentina tiene una larga historia conflictiva en materia de reconocimiento de derechos adquiridos. Importa que las partes interesadas acuerden de antemano por lo menos la definición de lo que se entiende por derechos adquiridos, tomando en cuenta que la reforma puede introducir disposiciones menos favorables que las vigentes para los asegurados.

En épocas de crisis la falta de consideración hacia los derechos que los asegurados juzgan posiblemente como inviolables, no pueden sino acentuar la pérdida de credibilidad institucional, la cual favorece precisamente la cultura de la evasión y del abuso que la reforma pretende extirpar.

Evitar expresiones ambiguas

Un criterio esencial, dentro del planteamiento general de objetivos que ofrece la Comisión, es la prometida suficiencia de los beneficios y de las prestaciones de sustitución de ingreso que resultarían de la adopción de la reforma.

Si bien la intención es loable, la ambigüedad de la noción de suficiencia puede originar diversas interpretaciones.

Por ejemplo, se conocen legisladores que han considerado suficiente para un programa público y nacional de previsión la garantía de un nivel de prestaciones de vejez que sólo asegure una jubilación decorosa pero muy modesta. En otros países, se ha llegado a la conclusión que para ser suficiente el nivel de beneficios debería permitir al jubilado mantener el nivel de vida que gozaba antes de dejar la actividad remunerada. Las dos posturas son muy diferentes. Se sabe que la llamada "clase media" atribuye mucho valor a la expectativa de mantener el nivel de vida al que estaba acostumbrado antes de jubilarse.

Otro inconveniente radica en que sostener de manera genérica la suficiencia de las prestaciones puede estar en contradicción con la anunciada intención de los reformadores de lograr en todos los regímenes una estrecha relación entre aportes y prestaciones. Un asegurado que por distintos motivos termina su carrera con pocos créditos no va a tener derecho a una prestación suficiente. A menos que se le explique que la noción de suficiencia se instrumenta con las prestaciones mínimas que garantizaría el régimen pertinente, una posición que los asegurados podrían cuestionar.

La experiencia internacional indica que este tema se ha tratado en forma más explícita y transparente. El legislador vincula la noción de suficiencia a dos parámetros concretos y cuantificables. El primero es la duración de una "carrera contributiva comple-

ta", por ejemplo 40 años. El segundo es la "tasa de sustitución" de los ingresos medios de actividad que se promete a los asegurados que cumplen una carrera completa, bajo el supuesto que a los que no la cumplan se les otorgarán prestaciones de monto proporcionalmente inferior.

Según la estructura del sistema nacional, sus ambiciones, su historia y sus recursos, la tasa de sustitución correspondiente a una carrera completa varía considerablemente. Para países comparables con Argentina es frecuente encontrar que dichas tasas se sitúan entre un 50 y un 65 por ciento

Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tratan acerca de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte, fijan normas en materia de cuantía de las prestaciones utilizando los dos parámetros citados.

Observaciones análogas valen en relación al criterio de suficiencia aplicable a las prestaciones no-contributivas según se explica detenidamente más adelante.

Otro criterio o principio rector aceptado por la Comisión es la universalidad del sistema previsional. A priori, todos los argentinos buscan protección social al amparo de los preceptos constitucionales, en particular para lograr como explica la Comisión un retiro decoroso.

La doctrina ha demostrado ampliamente que, en un Estado moderno, la previsión social ya no se discute a nivel político como si fuera una problemática únicamente "laboral". La función de la solidaridad colectiva que se organiza para cubrir el costo de las transferencias de ingresos de los activos a los jubilados atiende a toda la colectividad nacional, dentro de los límites de los recursos disponibles.

En el caso argentino -al igual que en la mayoría de los países de la región latinoamericana- se suele plantear el debate sobre la universalidad del sistema de previsión explicando que el objetivo es "la extensión de la cobertura". Si se quisiera mayor rigor semántico y conceptual sería preferible a nivel político enfrentar el desafío de la universalidad en términos diferentes de la "extensión" de la cobertura.

Lo que interesa explicar al país en ocasión de la publicación de un Libro Blanco, es que el desafío real es el siguiente:

- que tipo de cobertura está en condiciones de organizar el Estado para satisfacer las exigencias de cada grupo socio-laboral,
- que grado de prioridad asigna el Estado a cada tipo de programa de cobertura, en el entendimiento que no es factible satisfacer de inmediato a todas las necesidades o expectativas por legítimas que ellas sean.

Además, habrá que explicar que el tipo de programa de cobertura que conviene a cada grupo, así como su grado de prioridad dentro de una estrategia global de previsión dependen de:

- la capacidad contributiva de los afiliados del grupo y, de ser el caso, de aquella de sus empleadores y,
- de los alcances y límites de la solidaridad colectiva.

Más adelante volveremos sobre el tema de la cobertura óptima para cada grupo tomando como ejemplo a los trabajadores autónomos y los ancianos sin recursos.

También comentaremos detenidamente la cuestión del alcance y límites de la solidaridad colectiva a partir de dos afirmaciones. La primera es que la solidaridad colectiva que aquí se explica no es ni única ni indivisible. La segunda es que el público no se da cuenta que la organización financiera de un sistema contributivo de previsión carece normalmente de transparencia.

Dos observaciones de carácter semántico caben aquí antes de concluir esta parte:

- El inconveniente de prometer la "extensión" de la cobertura es que, los programas de previsión actualmente vigentes que se destinan a los trabajadores con relaciones formales de empleo remunerado no son extensibles al resto de la población, estos necesitan otro tipo de cobertura.
- En cuanto a la terminología señalamos que "previsión social" o "sistema previsional" no son sinónimos de "seguridad social". Los documentos de la Comisión no siempre reconocen la diferencia, por ejemplo en el título.

La temática de los programas

Un sistema nacional de previsión comprende distintos programas o regímenes cuya aplicación conjunta permite la realización de los objetivos fijados en consenso por las partes interesadas.

Las reformas que un gran número de países ha llevado a cabo o han puesto al estudio, tienen por objeto aprovechar la oportunidad para revisar la eficacia y la viabilidad financiera de cada programa.

A continuación comentaremos dos programas importantes para reforzar la credibilidad de los ciudadanos sobre la utilidad de la reforma.

El programa de previsión para los trabajadores autónomos.

Han sido numerosos los legisladores latinoamericanos que han decidido alinear los modelos de previsión para trabajadores autónomos con las disposiciones en vigencia para asalariados del sector privado, con la sola notable diferencia que se les exige a los autónomos el pago de la totalidad de la cotización obrero-patronal. El relativo fracaso de tales regímenes, como lo explica la literatura reciente, puede atribuirse a la ingenuidad del legislador o a su superficialidad.

El contexto socio-económico de los autónomos es muy diferente al de los asalariados. El grupo de los autónomos no representa un grupo homogéneo ni por sus niveles de ingreso, ni por su capacidad contributiva, ni por su perfil profesional y sus exigencias sociales. Necesita, en consecuencia, una legislación de previsión social "a la medida" para la mayoría de sus disposiciones.

Se sabe que en América Latina la categoría de trabajadores por cuenta propia incluye tanto a individuos de muy bajos ingresos del sector informal, como a profesionales, dueños de empresas, entre otros. La falta de homogeneidad social de los trabajadores

por cuenta propia conduce al legislador a programar el sistema de previsión tomando en cuenta dos tipos de opciones.

La primera consiste en decidir que forma de solidaridad colectiva es la más apropiada para financiar las prestaciones de los distintos colectivos que integran el grupo.

La segunda opción consiste en elegir entre afiliación obligatoria y afiliación facultativa. Para trabajadores autónomos de muy bajos ingresos y con participación inconstante en el mercado de trabajo la obligación de participar en un sistema contributivo puede resultar inoportuna. Por otra parte, los autónomos de altos ingresos, además de participar en un sistema contributivo propio y obligatorio, deberían ser incentivados fiscalmente a constituir un complemento voluntario de jubilación.

Tanto Argentina como Uruguay han optado por la afiliación obligatoria de todos los autónomos, contrariamente a la política de previsión voluntaria adoptada por la mayoría de los países de la región. No es sorprendente constatar en Argentina el alto grado de evasión contributiva dentro de este grupo.

La Comisión ha tratado el tema de los autónomos en el " Acuerdo por la Seguridad Social " en los términos siguientes:

16. En el caso de los trabajadores autónomos deberá tenerse en cuenta la real capacidad contributiva. La fórmula de determinación del haber que se propone permitirá gestionar la afiliación y regularidad contributiva de estos grupos con la mayor flexibilidad.

Por lo explicado anteriormente el párrafo 16 del Acuerdo merece los siguientes comentarios.

El planteamiento es incompleto dado que desatiende la necesaria búsqueda de especificidad tanto en las prestaciones como en las fuentes de financiamiento, siempre bajo el supuesto de la afiliación obligatoria.

Si los reformadores no encararan con mayor realismo la previsión social de los autónomos, se perpetuaría en el debate público la incomprensión de las condiciones particulares de la categoría y se aplazaría la solución racional de su previsión social.

El realismo en la búsqueda de soluciones consistiría, por ejemplo, en poner en la mesa de discusión de la reforma un esquema de cobertura conforme a los siguientes lineamientos:

- Afiliación obligatoria limitada a los autónomos registrados oficialmente (matrícula, etc.) cuyos haberes anuales declarados con fines fiscales excedan una cuantía prescrita en la ley.
- Libertad para cada afiliado obligatorio de escoger la categoría de ingresos sujetos a cotización, dentro de categorías fijadas por ley entre el mínimo citado y un máximo a determinar. Posibilidad para el afiliado de cambiar de categoría de cotización cada año (o cada dos años) hasta una edad límite (por ejemplo 55 años).
- Libertad para el afiliado obligatorio de realizar contribuciones voluntarias adicionales.
- Tasa de cotización uniforme para cada categoría de cotización.
- El esquema de prestaciones es únicamente un plan de cotizaciones definidas.

- Conversión en renta vitalicia del saldo final de la cuenta individual a la edad de 65 años o entre 60 y 65 años a solicitud del interesado. La conversión se efectuaría aplicando factores actuariales reglamentarios uniformes prescritos por ley bajo la responsabilidad de una institución pública.
- La gestión del programa obligatorio para autónomos, en conformidad con el esquema propuesto, podría confiarse al sector privado, salvo la gestión de las rentas.

El tipo de sistema propuesto no es el único posible, y se presta a discusión y ajustes según lo deseen las partes interesadas. Representa, sin embargo, un alejamiento sustancial de las políticas actuales y presentaría muchas ventajas. Concretaría la flexibilidad contributiva preconizada por la Comisión; evitaría los riesgos de evasión sistemática; en cuanto el beneficio futuro sería directamente proporcional al monto de las cotizaciones efectivamente ingresadas; permitiría al afiliado jubilarse a la edad que corresponda mejor a su situación personal; eliminaría la obligatoriedad de afiliación para personas sin elevada calificación profesional y sin ingresos estables, cuya previsión social no puede descansar sino en disposiciones de regímenes asistenciales.

El único inconveniente del esquema propuesto radica en la falta de protección adecuada sobre las contingencias de invalidez permanente y de muerte prematura. Una solución adecuada mediante pólizas de seguro no debería presentar obstáculos invencibles, siempre que la reglamentación pertinente fije límites a los costos y comisiones.

Cambios radicales de política previsional hacia los autónomos sólo serían factibles y aplicables a los nuevos ingresados en el mercado de trabajo (después de la fecha de la reforma) y a los autónomos jóvenes, es decir aquellos que no hayan aun cumplido 30 o 35 años en la fecha mencionada.

Los programas no-contributivos

Las características principales de los programas no-contributivos vigentes en Argentina para otorgar prestaciones asistenciales pueden resumirse de la siguiente manera:

- (a) coexistencia de siete sub-programas cada uno de los cuales está dirigido a prestar asistencia a grupos distintos de beneficiarios,
- (b) diversidad en los criterios aplicados para garantizar el acceso a las prestaciones y para el cálculo de las mismas, y
- (c) cobertura incompleta debido a la insuficiencia de recursos y a la estructura del marco normativo.

En nuestra opinión, la reforma del sistema previsional argentino debería asignar alta prioridad a la nacionalización y generalización de la asistencia social de los ancianos sin suficientes recursos para asegurarles ingresos de subsistencia mínima, tomando en cuenta eventuales familiares a cargo.

La Comisión parece compartir dicha opinión. A nivel de principios la Comisión afirma primero que la reforma se propone "combatir la pobreza y las desigualdades sociales y propiciar mayor impacto en la integración social". Más adelante reitera que "la

seguridad social no puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia...".

Sin embargo, la Comisión expresa reservas explicando que "si bien hay que ampliar la cobertura a través de sus programas será difícil ocupar todo el espacio del bienestar social, aunque acciones asistenciales pueden permitir ampliar sus actuales alcances". Esta última declaración podría afectar la credibilidad en cuanto a la pretendida universalidad de un sistema reformado.

Pasando a las propuestas concretas, en la sección del Acuerdo dedicada al "Componente Asistencial no contributivo" se lee:

7. Organizar la unificación de las prestaciones de sustitución o falta de ingresos, de carácter no contributivo, dentro del sistema de seguridad social con financiación de origen fiscal, claramente definida, según lo sostuviera el Diálogo Argentino.

Hay que preguntarse si la "unificación" de las medidas asistenciales existentes es sinónimo de generalización a todos los ancianos sin recursos suficientes de la asistencia que puedan requerir.

Otro punto importante se toca en el párrafo 8 del Acuerdo:

8. La cuantía de los beneficios no contributivos deberá ser razonablemente inferior a los mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas, para incentivar la ética del trabajo y el cumplimiento de la contribución.

Si la propuesta diferencia entre los montos de las prestaciones mínimas y de asistencia, parece obvia que la justificación dada en el párrafo 8 es inconsistente con la situación de los ancianos, que normalmente se beneficiarían con la prestación de asistencia al cumplir una edad muy avanzada que hoy es de 70 años.

El problema del nivel de las prestaciones no-contributivas es más complejo de lo que implica la argumentación de la Comisión.

En primer lugar, cualquier prestación asistencial socialmente aceptable para ancianos sin recursos no puede dissociarse de la noción de "nivel de subsistencia mínimo" con referencia a un adulto o a un grupo familiar determinado. En Argentina el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) tiene la responsabilidad de cuantificar en términos monetarios el nivel de subsistencia mínimo (eventualmente variable según las distintas regiones del país).

Los sistemas no-contributivos en otros países son más explícitos. Por ejemplo en Brasil la ley define uniformemente la prestación no-contributiva como el 50 por ciento del salario mínimo oficial y se garantiza a todo ciudadano que cumpla 67 años de edad y cuyos ingresos familiares per-cápita no excedan la cuarta parte del salario mínimo.

La referencia a un parámetro oficial, representativo del mínimo de subsistencia objetivamente determinado, ofrece más garantías que la simple afirmación según la cual la prestación no-contributiva deberá ser inferior a los mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas.

Adicionalmente, según el punto 10 del Acuerdo "se establecerá un régimen de

incompatibilidad total con cualquier tipo de renta o ingreso, beneficio previsional o social, de carácter privado, público nacional, provincial o municipal, actual o futuro".

El criterio citado de incompatibilidad total puede llevar a la incómoda situación de tener que negar en la práctica la asistencia social a personas ancianas con recursos inferiores al mínimo de subsistencia, debido por ejemplo, a las consecuencias imprevistas de desvalorización monetaria o de la evolución de la normativa.

Para concluir sobre el tema del componente no-contributivo recordaremos que la financiación de origen fiscal, tal como lo recomienda la Comisión, es la única posible. Convendría agregar, dentro de un marco más general de políticas financieras, que la asignación de recursos públicos para los fines asistenciales de que se trata aquí debería tener precedencia absoluta sobre eventuales aportes del Estado a los regímenes contributivos.

Estrategias de aplicación

Innovación y reforma

Los sistemas previsionales se construyen y se realizan en una perspectiva de largo plazo de conformidad con la naturaleza de sus objetivos y de los compromisos tomados por las partes interesadas. La prueba del grado de eficacia de un determinado sistema tampoco se obtiene después de pocos años de funcionamiento. Estos postulados explican la aversión de los gobiernos a manipular y modificar con demasiada frecuencia los principales parámetros financieros y sociales de un sistema nacional de previsión.

Desde luego es muy posible que, con el pasar de unos años, la experiencia de un país justifique -como está sucediendo en Argentina- emprender una reforma y una modernización del sistema vigente.

Es así que hoy día, como consecuencia de los errores del pasado y del rápido y grave deterioro del contexto económico y financiero, vuelve a aparecer en la agenda política argentina la "optimización y el fortalecimiento de los programas de protección vigentes tomando en cuenta las reales necesidades e inquietudes de los interesados" según pone de manifiesto el documento de la Comisión, la cual, reitera que "el sistema propuesto está planteado con una visión al futuro más allá de la crisis y se inscribe dentro de las políticas de redistribución de los ingresos de la población".

Solamente diez años después de haberse desarrollado en el país un proceso idéntico o similar de optimización y fortalecimiento, la Comisión recomienda entregar al gobierno un permiso, o más bien una exhortación para repetir el ejercicio de 1993.

No obstante las expectativas que suscitan las legítimas recomendaciones de la Comisión, los pesimistas prudentes levantarían dentro de la problemática de un Libro Blanco dos interrogantes:

¿En qué materias y hasta qué límites es técnicamente posible innovar realmente en previsión social dentro de un futuro inmediato?

¿Qué perspectivas existen de obtener un consenso político suficientemente amplio para cambiar fundamentalmente de rumbo con relación a las líneas trazadas en 1993?

En un futuro más o menos alejado, tales interrogantes nos parecen ineludibles. En consecuencia no sería superfluo utilizar desde ahora todas las reflexiones y las sugerencias disponibles para tratar de identificar cuales cambios sería absolutamente necesario conseguir con la reforma para satisfacer " las reales necesidades e inquietudes de los interesados "

Un tema tan vasto no podría agotarse dentro del mandato del presente breve informe. Nos limitaremos a tratar tres cuestiones que nos parecen particularmente importantes y que la Comisión no ha abordado directamente:

- La previsión social de las distintas generaciones,
- El dilema de las opciones individuales,
- La visión del futuro.

La previsión social de las distintas generaciones

La reforma previsional de 1993 y sus enmiendas sucesivas desembocaron en una normativa jubilatoria compleja y -hay que reconocerlo- tortuosa.

Las normas de elegibilidad para las distintas prestaciones (PBU, PC, PAP, derechos AFJP, etc.) así como las fórmulas para su cálculo están compuestas de un gran número de parámetros, condiciones, reglas y opciones. Las disposiciones sobre la cuantía de los aportes han venido complicándose también en los últimos años.

El laberinto de los derechos adquiridos por cotizantes y jubilados dentro del régimen público es un factor probable de resistencia al cambio. Las dificultades técnico-jurídicas de configurar todas las disposiciones transitorias que, en teoría, serían necesarias, son evidentes.

La experiencia internacional demuestra que el consenso político indispensable para reformar estructuras de un sistema de previsión y para remodelar con severidad los esquemas de prestaciones, se obtiene más fácilmente si la propuesta es de aplicar los cambios más drásticos únicamente a las nuevas generaciones.

Las personas que van a ingresar en el mercado de trabajo después de la fecha de aplicación de la reforma no tienen derechos adquiridos. Los asegurados con poca antigüedad contributiva y con edades relativamente jóvenes no han todavía llegado a constituir una carrera sustancial de seguro y se supone que tienen por delante todo el tiempo para organizar su propio futuro previsional en función de lo que el Estado está en condiciones de prometer.

En cambio, los asegurados con larga antigüedad contributiva al régimen público así como los de edad alcanzada cercana de la jubilación cuentan únicamente con las promesas del pasado y no disponen de tiempo suficiente y de la flexibilidad necesaria para reorganizar su propio futuro.

Las reformas realizadas recientemente en varios países han optado por una separación entre generaciones según los criterios citados. En Italia, por ejemplo, el nuevo modelo de previsión inaugurado en 1993/95 se aplicó solamente a los futuros ingresados en el mercado de trabajo y a todos los asegurados quienes, a la fecha de entrada en vigor de la reforma acreditaban menos de 18 años de antigüedad contributiva dentro del régimen público general.

Las demás generaciones continuaron su afiliación al sistema público tradicional con las enmiendas y restricciones del caso, es decir las que fue necesario dictar para evitar desequilibrios financieros y gravar en forma excesiva el presupuesto del Estado

En los países de Europa Central y Oriental los reformadores han preferido utilizar un " corte " similar entre generaciones utilizando únicamente el parámetro de la edad alcanzada para los afiliados al momento de la reforma

En el caso de Argentina se podría poner en discusión, por ejemplo, una estrategia del tipo siguiente.

El trato esencial y más novedoso de la nueva configuración previsional, según lo propuesto por la Comisión y por otras fuentes serían reservados para:

- Los trabajadores que ingresen en la actividad por primera vez con posterioridad a la fecha de puesta en vigencia de la reforma del sistema público contributivo, y
- Los asegurados del sistema quienes, en la fecha citada, tuvieran menos de 30 (o 35) años de edad o bien una antigüedad contributiva inferior a 15 años de aportes.

Los derechos previsionales de los demás afiliados deberían resultar de los esquemas vigentes antes la reforma salvo los ajustes, recortes o mejoras dictadas en ocasión de la reforma a título permanente o transitorio.

Insistimos en la idea que no sería ni aconsejable ni factible pretender resolver la inevitable fractura normativa resultante de una verdadera reforma previsional únicamente mediante el juego de disposiciones transitorias aplicables sin distinción a todas las generaciones presentes de afiliados. El riesgo sería complicar de manera excesiva el laberinto normativo actual del sistema público.

Recordaremos, por fin, que por suerte los derechos adquiridos por los afiliados a una AFJP son fácilmente transmisibles, si es necesario, de un marco normativo a otro.

El dilema de las opciones individuales

Una de las características de la evolución de la legislación laboral y de seguridad social moderna es la valorización de la participación del individuo en las decisiones que afectan sus derechos.

En materia previsional se nota, por ejemplo, la creciente inclinación del legislador a ampliar la gama de opciones a disposición del asegurado o del beneficiario de determinadas prestaciones.

Algunas opciones quedan abiertas sólo durante un plazo fijo y corto, como por ejemplo la opción de afiliarse a determinados esquemas de beneficios o a determinadas instituciones habilitadas a gestionar y administrar los planes de pensiones.

Otras opciones tienen carácter permanente, como por ejemplo la que se brinda a los jubilados al momento de escoger la modalidad de un beneficio, es decir escoger entre renta vitalicia, renta diferida, retiro programado, entre otras.

La concesión de opciones individuales se funda en el supuesto de que el individuo dispone de los elementos de juicio para escoger la opción que le sea más favorable o que se ajuste mejor a sus condiciones personales (edad, composición familiar, estado de salud, etc.).

En Argentina -como es conocido- la reforma de 1993 ha innovado en el sentido de introducir además del tradicional régimen público con sistema financiero de reparto un componente de capitalización individual, gestionado por entidades de derecho privado.

El asegurado obligatorio tuvo la posibilidad de no quedar comprendido en el régimen de capitalización, y de destinar sus aportes personales únicamente a la financiación del sistema público de reparto, adquiriendo el derecho a la prestación denominada PAP.

Quienes no optaron por la PAP quedaron comprendidos en el régimen de capitalización en la AFJP de su elección o, para los indecisos según la normativa vigente en cada momento. A los afiliados que optaron por el régimen de capitalización se les dio además la posibilidad de pasar al régimen de reparto dentro de un breve plazo (hasta junio 1996).

A los trabajadores que iban a ingresar en la actividad con posterioridad a la reforma se les dio la facultad de ejercer la opción reparto o capitalización dentro del plazo de 30 días a contar desde el inicio de sus actividades.

Las decisiones tomadas por los legisladores de 1993 en lo que se refiere a la opción de participación en el régimen de capitalización suscitan varias reservas.

La historia aclarará un día si la introducción de un régimen de capitalización de cotizaciones definidas fue motivada por reales necesidades o bien solamente para alinearse con las doctrinas neo-liberales y el "síndrome chileno" muy difundido en aquellas épocas en América Latina

El legislador argentino -contrariamente al chileno- concedió al asegurado la libertad de elegir a cual régimen entregar sus contribuciones personales. Aquí surge la duda de si la decisión fue racional o solamente un expediente para aplacar la oposición a la capitalización manifestada por algunos sectores de la opinión pública.

Cualquiera que sea la motivación, lo que pasa es que el individuo no dispone, salvo casos excepcionales, de suficientes elementos de juicio para decidir si la capitalización le conviene más que el reparto. Los expertos en la materia no han todavía consensuado sus puntos de vista sobre el particular. Los acontecimientos de los últimos años han confirmado la imposibilidad de prever correctamente las consecuencias de la opción capitalización/reparto sobre la cuantía final de la jubilación. Si se preguntara hoy a los asegurados de 1993 y a los afiliados con posterioridad si confirmarían la opción del pasado muchos declararían, probablemente a la luz de la experiencia reciente, haberse equivocado.

Las reformas conducidas en otros países incluyen opciones de afiliación más restrictivas, es decir, limitadas en el tiempo y reservadas para las generaciones con mucha antigüedad de seguro debido a la edad alcanzada al momento de la reforma. La motivación principal es la de evitar conflictos con los preceptos constitucionales o legislativos en materia de derechos adquiridos.

La visión del futuro

Al buscar respuestas idóneas a los interrogantes planteados al inicio de esta parte parece inevitable profundizar el análisis de los temas financieros de la reforma.

La visión a futuro debería incluir una evolución paulatina de las principales fuentes de financiación de los principales regímenes que integran el sistema de previsión social.

Ya existe consenso acerca de la financiación exclusivamente fiscal, es decir con base en los productos de los impuestos, directos e indirectos, generales o pre-afectados, de las prestaciones no-contributivas. Estas últimas incluirían tanto las prestaciones monetarias como los servicios sociales para ancianos sin recursos.

En cambio, el régimen contributivo debería progresivamente evitar el recurso de los aportes del Estado, salvo en casos de emergencias o de crisis imprevisibles. La única excepción por discutir sería la cobertura por parte del presupuesto nacional de los montos mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas que algunos legisladores asimilan a compromisos de carácter asistencial.

Por lo demás, la visión a futuro sería que, para contribuir al cumplimiento de los criterios bien conocidos de disciplina presupuestaria pública habría que evitar que la participación en el costo de la previsión contributiva represente un pesado gravamen o bien un peligro constante para el equilibrio de los presupuestos públicos. Existen otros programas de bienestar social que no tienen financiación alternativa sino a través de la intervención directa del Estado y de las Provincias.

El mantenimiento de un trato fiscal relativamente favorable para los componentes de capitalización (públicos o privados, obligatorios o facultativos) representa ya una contribución indirecta de los presupuestos públicos a la previsión social contributiva.

Se comprende que en la coyuntura actual la perspectiva de poner límites a la participación financiera del Estado en el financiamiento del sistema contributivo podría aparecer como insólita o ilusoria. La reforma de 1993 y las medidas sucesivas han deteriorado notablemente el flujo de ingresos disponibles para los programas de reparto. La crisis reciente ha agravado aún más el desequilibrio entre ingresos y egresos de estos programas.

Por otra parte, como lo recomienda la Comisión, hay que mirar al futuro más que al pasado y utilizar el presente como una oportunidad y no como una coerción.

La opinión pública y la clase política se irían acostumbrando a buscar otros caminos de redistribución de ingresos para lograr los objetivos del sistema de previsión.

Una dificultad consiste en la falta de transparencia de cualquier esquema de financiación de la previsión social. Los estudios llevados a cabo en distintos contextos nacionales concluyen, por ejemplo, en que es muy posible que las cotizaciones obligatorias de las empresas se trasladen al consumidor vía la estructura de los precios de los bienes y servicios producidos. De ser así, el asegurado pagaría tres veces, como consumidor, como cotizante y como contribuyente al fisco.

Se darían entonces dos formas de redistribución de ingresos para fines de previsión. La más amplia sería la redistribución colectiva nacional en la cual todos participan, inclusive los cotizantes. La menos amplia sería la solidaridad entre cotizantes de un régimen determinado de previsión prescindiendo de los aportes estatales. Anteriormente

hemos recomendado aplicar la solidaridad restringida a los cotizantes de un nuevo régimen limitado a los autónomos.

Tarde o temprano, los regímenes contributivos deberán renunciar a prometer esquemas de beneficios que no sean compatibles con la capacidad contributiva de sus dos pilares: el capital y el trabajo, prescindiendo de la ayuda de los demás, vía el aporte del Estado. Por añadidura, dentro del sistema de reparto debería constituirse un fondo de reserva especial para ser utilizado únicamente en años futuros frente a desviaciones imprevistas de tipo demográfico o económico, como se practica desde hace unos años en países europeos. El presupuesto del Estado podría eventualmente contribuir con una suma a capitalizar inicialmente la reserva.

Un Libro Blanco es un lugar privilegiado para lanzar al debate nuevas ideas en materia de financiación. Esto permite preparar la opinión para cambios de política que -aunque no sea de efecto inmediato- trazarán el camino para sentar un sistema futuro de previsión sobre bases sólidas y racionales.

Dentro del debate acerca de nuevos caminos para el futuro se debe encontrar espacio para revisar la normativa del componente AFJP.

Es conocido que la incidencia sobre el Producto Interno Bruto (PIB) del costo de las transferencias de recursos entre activos y jubilados no se modifica manipulando las modalidades de gestión, acentuando o disminuyendo la gestión privada. Si una colectividad deseara, por ejemplo, reducir el costo de un sistema de seguridad social no tendría, en último análisis más que la solución de reducir globalmente los beneficios.

Dejando de lado varios argumentos de la doctrina neo-liberal sobre las ventajas específicas de la capitalización y de la gestión privada, muchas de las cuales han sido desmentidas por la experiencia reciente de muchos países, somos partidarios - como la Comisión - de asociar la gestión privada al edificio institucional del sistema nacional de previsión.

La cuestión subsidiaria, que no parece haber sido resuelta en Argentina, es como reglamentar el universo AFJP de modo que el interés privado coincida, en lo posible, con el interés público.

La reforma debería preocuparse, en primer lugar, de optimizar la remuneración de los servicios que las AFJP brindan a los asegurados.

Según la legislación de 1993 el régimen de comisiones aplicables a la AFJP tiene que ajustarse a diferentes pautas. Sólo están sujetos al cobro de comisiones la acreditación de aportes, obligatorios o voluntarios, y el pago de retiros programados. La comisión por acreditación de los aportes podrá establecerse como porcentaje de la base imponible, como suma fija (ahora derogada) o como combinación de ambos. La comisión sobre retiros programados podrá establecerse como un porcentaje mensual del retiro efectuado de la cuenta de capitalización, como una suma fija por operación, o como combinación de ambos.

Intervienen además, en forma determinante, para constituir el costo de la gestión privada las tarifas aplicadas por las compañías de seguro de vida, con las cuales está prevista la obligación de contratar los seguros colectivos de invalidez y fallecimiento. Intervienen también las compañías de seguros de retiro con las cuales está prevista la contratación de las rentas vitalicias, que pueden constituir una de las opciones de los afiliados en el momento del retiro.

El marco reglamentario adoptado en 1993 no ha impedido que en Argentina las comisiones y el costo de los seguros colectivos alcancen niveles que muchos juzgan, con razón, excesivos. Se ha calculado que dichos costos son los más elevados del continente. Se ha afirmado también que en la práctica no hay suficiente competencia entre los actores privados para tener efecto moderador sobre el nivel de las comisiones y de las tarifas, contrariamente a las afirmaciones iniciales de los partidarios de la gestión privada.

La visión a futuro es una valorización de la participación privada en el régimen de previsión en capitalización, a condición de obtener por vía reglamentaria una reducción sustancial de las comisiones calculadas actualmente como porcentaje de la base imponible. También es aconsejable un control actuarial más riguroso sobre la justificación de las primas de los seguros colectivos.

Las propuestas que circulan según las cuales las AFJP deberían ser remuneradas únicamente en función de la rentabilidad conseguida mediante la inversión de los fondos a disposición no son acertadas.

Las AFJP brindan en todo caso dos tipos de servicios:

- Un servicio administrativo por concepto de acreditación de aporte, mantenimiento de cuentas individuales, información a los asegurados, pago de retiros programados, etc,
- Un servicio financiero que consiste en la inversión de los fondos disponibles.

Ambos servicios merecen una remuneración apropiada que, en principio, puede ser calculada separadamente. Por ejemplo, es práctica corriente de la inversión institucional de remunerar al inversionista con referencia al tamaño del capital invertido. En Argentina existen ya reglas que deberían garantizar la rentabilidad mínima, lo que debería resultar un incentivo suficiente para buscar rentabilidad.

Comentarios Finales

1. Resulta claro que la Comisión reconoce la complejidad de un proceso de reforma como el que se hace necesario en el país.
2. Resulta imprescindible insistir en la necesidad de fijar objetivos comunes previos a la definición de las herramientas y estrategias para llegar a ellos.
3. Si no se sigue este orden se encontrarán los mismos inconvenientes que parece haber tenido la Comisión en la búsqueda de consensos.
4. Se observa en la propuesta una preocupación por utilizar más a fondo técnicas que ofrezcan mayor transparencia pero sin embargo, no se podrá obtener aceptación social y política hasta tanto quede probada la factibilidad económico-financiera de las propuestas.
- 5 La "progresividad" que se sugiere en este informe, en relación con la instrumentación de las reformas, tiene que lograrse también en la búsqueda del diseño que se adapte a las nuevas realidades del mundo del trabajo, en tanto presentan los nuevos desafíos para los programas de protección social.

Ginebra, mayo de 2003

3. Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Adolfo Jiménez Fernández

I. INTRODUCCIÓN

El documento de referencia es fruto de la tarea desarrollada, en diversas reuniones de trabajo, por la "Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional", puesta en marcha en agosto de 2002 con el objetivo de establecer, desde un punto de vista técnico, las bases para lograr un Acuerdo por la Seguridad Social en el país, a partir del diagnóstico previo contenido en los informes desarrollados por la OIT y la OISS.

El Informe de Avance, recomienda, en función de las "Consideraciones y Fundamentos" reflejados en el mismo, las bases en las que debería fundamentarse un consenso para lograr una alternativa viable y sostenible en la actual situación del sistema previsional argentino, centradas, esencialmente, en los siguientes aspectos: función del Estado cobertura género financiación y administración.

II. COMENTARIOS

- a) El Informe parte de la consideración de los principios que deben integrar al sistema de Seguridad Social y que se sintetizan en los siguientes: universalidad, integridad, suficiencia, solidaridad, unidad y participación. Estos principios resultan de común aceptación en el ámbito de la protección social y son plenamente asumibles en el ámbito internacional.
- b) Igualmente, son objeto de consideración la función protectora de la Seguridad Social y su suficiencia, su potencialidad redistributiva para coayudar a afrontar

problemas de marginalidad, pobreza e indigencia y su participación en la promoción y fomento del desarrollo económico y social del país. Cuestiones todas ellas que deben estar presentes en el diseño de un esquema de la protección social.

- c) La igualdad de trato, la participación de los interesados, la eficacia y eficiencia en la gestión son principios tenidos en cuenta en la elaboración del documento, junto con el respeto del poder político a los compromisos contraídos a través del sistema, tanto en el ámbito de las prestaciones como en su financiación y gestión.
- c) Por último, la suficiencia de las prestaciones, su seguridad, actualización, flexibilidad y la correlación entre éstas y los aportes efectuados, se señalan como objetivos a lograr en el marco de una eventual reforma del mismo.

A partir de estas premisas se estructuran las bases del "Acuerdo por la Seguridad Social" que en síntesis, supone un diseño de sistema del siguiente tenor:

- Un sistema de cobertura universal, estructurado en cuatro niveles de protección (asistencial, contributivo de prestación definida, contributivo de aportación definida y voluntario), financiado en cada uno de sus niveles a través de impuestos o de cotizaciones sociales, según su naturaleza, en régimen de reparto o de capitalización individual y gestionado por organismos públicos y privados, con la garantía del Estado.

En relación con este modelo propuesto y a la vista de los objetivos y principios reseñados, cabe realizar, los siguientes comentarios:

1. La tendencia a la universalización de la cobertura.

La ampliación de la cobertura se formula como uno de los objetivos básicos de la reforma, con la intención manifiesta de integrar en el sistema a los trabajadores informales que se sitúan hoy en cotas muy elevadas, según todos los indicadores.

Sin duda éste debe ser uno de los objetivos prioritarios de una posible reforma, tal y como lo ha considerado la Comisión, ya que es también uno de los principales problemas con los que se encuentra el sistema actualmente, con un alto número de personas que, por diversas razones, no se integran en él o integrados no efectúan cotizaciones que les permitan constituir una carrera de seguro suficiente para obtener, en su momento, prestaciones también suficientes.

No se indica, sin embargo, cuales pueden ser los pasos a seguir para lograr esa ampliación del ámbito personal de cobertura. A este respecto, conviene tener en cuenta que el ámbito personal de aplicación del sistema es ya en la actualidad amplio a nivel normativo, pero que, en la práctica, se está produciendo de forma sistemática la "informalización" de un elevado número de trabajadores, tanto dependientes como independientes.

En este aspecto tendrá una influencia esencial la situación económica y social del país, pero también la adecuada gestión del control de empresas y trabajadores, facili-

tando en lo posible su inclusión y permanencia en el sistema, al tiempo que exigiendo con el mayor rigor el cumplimiento de sus obligaciones al respecto.

Por otra parte, en este mismo sentido de tendencia hacia una universalización de la protección, la propuesta de un primer pilar de protección de carácter asistencial y con financiación fiscal, resulta de sumo interés como "cierre" del sistema protector que acoja aquellas circunstancias (que deberían tender a la excepcionalidad) en las que el beneficiario no haya podido acceder a la protección de carácter contributivo.

La experiencia de los países donde se han implantado estas modalidades no contributivas de protección (singularmente los países europeos) demuestra su eficacia para combatir la pobreza y la marginalidad, esencialmente en la vejez, cuando más difícil resulta allegar medios con el propio esfuerzo.

En tal sentido debe merecer una favorable acogida la propuesta formulada en el documento y las previsiones contenidas en el mismo.

No obstante, se observa en él la carencia de la reafirmación de estas prestaciones como un derecho subjetivo perfecto de los beneficiarios (si bien podría estar implícita en su incorporación en el sistema de Seguridad Social) que las hiciera plenamente exigibles cuando se dieran las condiciones requeridas para su acceso a ellas, no remitiéndolas a criterios de asignación graciable o sujetándolas a disponibilidad presupuestaria.

Igualmente, parece excesivamente riguroso el criterio de incompatibilidad total con otro tipo de rentas o ingresos que, tal vez, podría modularse (como se hace en otros países) en función de la cuantía de tales rentas o ingresos y siempre y cuando éstas no superaran el propio importe de la prestación del beneficiario.

2. En relación con el denominado "componente contributivo obligatorio".

Consiste en una prestación básica, delimitada por cuantías mínimas y máximas, y determinada, en régimen de prestación definida, mediante fórmulas actuariales que contemplen la vida laboral completa, la edad y variables relacionadas con el grupo familiar. Su financiación sería a través de cotizaciones sociales y aportes fiscales, en régimen de reparto.

Cabría apuntar a este respecto dos precisiones. De una parte, el documento no aclara cual sería el nivel de esta protección básica y, consiguientemente, cuales serían los parámetros a seguir para la cuantificación de los límites mínimos y máximos de la misma.

Por otra, al optarse por fórmulas actuariales que contemplen toda la vida laboral, tal vez fuera conveniente introducir algunos criterios de flexibilización (por ejemplo asimilación de períodos) para aquellos casos en que la historia laboral presente altos niveles de irregularidad, motivados por diferentes causas (precariedad y temporalidad en el empleo, atenciones familiares...). Igualmente, la edad de retiro, además de contemplar posibles reducciones de la misma, debería considerar su incidencia en relación con la cuantía de la pensión mínima contributiva, así como la posibilidad de aplicar criterios de incentivación en caso de prolongación de la vida activa, con el fin de promover la permanencia en el empleo.

3. En relación con el denominado "componente de contribuciones definidas".

Este componente sería obligatorio, de aportación definida y financiado en régimen de capitalización individual.

No obstante, el Acuerdo no realiza ninguna precisión al respecto, que remite a un debate posterior. Por consiguiente no se define ni el nivel de este componente de la prestación, ni su incorporación con el "componente contributivo obligatorio", ni su administración, que se asigna, genéricamente, a "entidades con o sin fines de lucro".

No es posible por tanto un pronunciamiento sobre esquemas tan poco definidos, si bien sí cabe apuntar la conveniencia de que el principio de suficiencia, enunciado anteriormente, quede cubierto con la suma de los dos componentes citados (contributivo obligatorio y de contribución definida) con garantías suficientes para los beneficiarios.

4. Respecto al denominado "componente voluntario incentivado".

Tampoco este último componente se desarrolla con amplitud en las bases del Acuerdo, que se limita a situarlo en el ámbito del seguro privado o de las entidades que administren el "componente de contribuciones definidas" y a recoger su incentivación por vía fiscal.

A este respecto, tal vez convendría recoger la necesidad de establecer una regulación adecuada de este componente, que dotase de seguridad y garantías a esta fórmula complementaria, tanto mediante la exigencia de determinados requisitos en su gestión, como precisando las formas de participación de los interesados en la misma. Igualmente los incentivos fiscales deberían ser proporcionados en relación a los que puedan disfrutar empresas y trabajadores en cuanto a los componentes obligatorios de la protección.

5.- Respecto a la administración del sistema.

El acuerdo de bases recoge una serie de cuestiones que deben ser tomadas en consideración, tanto desde el punto de vista de la financiación, como desde el de la gestión propiamente dicha.

En este sentido merecen destacarse por su trascendencia, la autonomía económico-financiera del sistema, la financiación tripartita, la inviolabilidad de las inversiones, el análisis de costos en función de la competitividad, el empleo y la sustentabilidad del sistema, el desarrollo de políticas de gestión eficaces y eficientes, o la simplificación y agilización de los procedimientos aplicados.

Asimismo, resulta de gran interés la propuesta de conformar y consolidar un organismo especializado en la gestión recaudatoria de la seguridad social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Social, ya que, sin duda, uno de los principales problemas que tradicionalmente y en la actualidad ha presentado el sistema de Seguridad Social en Argentina ha sido su debilidad en este campo, que compromete, a su vez, la viabilidad de cualquier iniciativa al respecto y su propia sustentabilidad.

De este modo, la configuración de una gestión recaudatoria realmente efectiva, dotada de los medios legales y técnicos precisos para ello y que aglutine en su seno las funciones de control de empresas y trabajadores (en estrecha relación con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en base a sistemas de información completos y precisos), las funciones propias de la recaudación de recursos en todas sus fases incluida la recaudación en vía ejecutiva, las de ejecución de los recursos en la Seguridad Social y la de conformación de la Historia Laboral de los trabajadores, representaría, sin duda, un importante paso para la implantación de las reformas planteadas, la mejora de la eficiencia de la gestión, y, de hecho, para la propia sustentación del sistema sea cual sea su conformación final.

III CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto en este informe, cabe concluir lo siguiente:

- El documento denominado "Bases para el Acuerdo por la Seguridad Social. Informe de Avance", representa un instrumento de utilidad para progresar en la consecución de un consenso dirigido a reformar el actual sistema de Seguridad Social.
- Los principios y objetivos contenidos en el documento, así como las líneas principales del esquema trazado, en sus diversos aspectos relacionados con la protección, financiación y gestión, para la configuración del nuevo modelo de sistema, resultan adecuados a su finalidad de mejorar la protección social en Argentina a través de la construcción de una Seguridad Social eficaz y sostenible.
- No obstante, el documento que recoge el esfuerzo positivo de diálogo de la Mesa Socio-Laboral, recoge tan solo un primer esbozo de lo que debe ser el esquema final de ese nuevo modelo, por lo que en sucesivos pasos en el proceso de búsqueda de un amplio acuerdo político y social, deberían irse precisando y definiendo sus líneas principales.

Madrid, abril de 2003.

4. Comisión económica para América Latina

Andras Uthoff

Este comentario se divide en cuatro partes. Un breve recuento de los antecedentes que justifican un acuerdo por la Seguridad Social. Un recordatorio para destacar la importancia de los temas de cobertura y de las responsabilidades fiscales en la discusión de acuerdos sobre Seguridad Social. Un análisis de las limitaciones que las diferentes opciones del diseño del sistema tienen en relación los temas de (i) cobertura y distribución, (ii) de igualdad de trato en igualdad de condiciones y (iii) de eficiencia en la administración del sistema. Finalmente un comentario en torno a cada una de las secciones del acuerdo.

1. Antecedentes: "Hacia una reforma de la reforma".

Es importante destacar que la reforma de 1993 contemplaba superar varios problemas estructurales. El sistema previsional argentino venía sosteniéndose por incrementos de las alícuotas, financiamiento de otras fuentes, aumentos de la edad de jubilación y no cumplimiento de la legislación (motivando reclamos judiciales). Estos problemas se gestaban como consecuencia de una combinación de factores que incluían la mala administración de los fondos de reservas de los regímenes reparto (que se utilizaron para otros fines no previsionales y ampliaciones no financiadas de la cobertura), los cambios demográficos significativos que afectaron la relación de dependencia y las prestaciones definidas con un régimen de reparto cuya tasa de sostenimiento estaba en crisis. Se agravaron además por la profunda crisis económica de la economía de Argentina en los ochenta (especialmente por el deterioro en la calidad de los salarios reales y los crecientes aumentos del desempleo y la informalidad),

La reforma inaugurada en 1994, creó un sistema mixto y obligatorio, que combinó prestaciones de capitalización y reparto brindadas por entidades públicas y privadas. El componente de reparto (Prestación Básica Universal) está a cargo del sector público, al igual que las compensaciones a que son acreedores quienes, sin estar retirados a la fecha de la reforma, hayan realizado aportes al sistema antiguo, con independencia del sistema que eligen a partir de la reforma (Prestación Compensatoria). Sus aportes personales pueden ser administrados por dos alternativas: sistema de reparto (Prestación Adicional por Permanencia), y sistema de capitalización (a cargo de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, la totalidad de ellas privadas excepto una que tiene como accionista principal a un organismo financiero público -el Banco de la Nación Argentina-).

2. Problemas recurrentes: cobertura y responsabilidad fiscal.

El sistema previsional argentino en su estado actual tiene el doble desafío de mejorar su solvencia y ampliar su cobertura. El problema de solvencia se refleja en dos efectos de su diseño sobre el presupuesto fiscal:

(a) aquel inherente a la tendencia irreversible hacia el desequilibrio; y

(b) aquel que se perfila como resultado de los costos fiscales del cambio de un sistema a otro (costo de la transición). En la actualidad un alto porcentaje de los gastos previsionales son con cargo al presupuesto fiscal, lo que conlleva además conflictos entre la Nación y las Provincias. Asimismo, la demanda de recursos en el mercado financiero por parte del fisco influye sobre la gestión (pública o privada) del portafolio de los fondos de pensiones afectando el desarrollo financiero del país. En la actualidad, Argentina tiene un alto porcentaje del portafolio en títulos de deuda gubernamental, similar a los casos de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay, y muy distante de lo que ocurre en Chile, y Perú. De forma tal que la reforma no parece haber superado la presión sobre los recursos fiscales, y la de estos sobre el desarrollo de los mercados financieros.

Por su parte, el sistema mixto no parece haber mejorado la participación de los trabajadores en el financiamiento de su previsión. De hecho, se estima que la cobertura medida como aportantes a sobre ocupados ha disminuido en vez de aumentado. Por esto es imprescindible colocar el tema de la cobertura al centro del debate de la reforma previsional. De ahí la preocupación por prestaciones asistenciales con cobertura universal y financiamiento no contributivo, o por la fiscalización de la contribución de quienes tienen la capacidad y obligación de hacerlo.

3. Comentarios sobre las opciones abiertas para un nuevo diseño.

El Acuerdo destaca tres objetivos. Para cada uno de ellos se discuten a continuación las opciones disponibles para el diseño del sistema previsional.

A). En relación con el planteamiento de que la extensión de la cobertura es prioritaria, que en su carácter integral debe ocuparse de combatir la pobreza y las desigualdades

sociales y propiciar mayor impacto en la integración social y que debe realizarse dentro de una cultura de "cumplir-respetar-colaborar" es preciso reconocer que esto implica un amplio debate acerca de los derechos y obligaciones de los afiliados.

Opción 1, combinación entre regímenes contributivos o no contributivos;

Los regímenes contributivos tienden a dejar sin cobertura a quienes no están en condiciones de contribuir en absoluto o en forma continua y a aquellos que pudiendo hacerlo evaden el sistema. Habrán en consecuencia asegurados, sub asegurados y no asegurados. En la medida que se utilice la condición laboral para captar las alcúotas, el sistema tenderá a reproducir las desigualdades propias del mercado de trabajo. Para compensar debidamente a quienes no quedan asegurados es preciso definir de antemano los motivos justificables y la forma de fiscalizarlos. Existe el problema de evasión y/o elusión que debe ser sancionado.

Los regímenes no contributivos dependen de las condiciones de elegibilidad y fácilmente pueden alcanzar la universalidad. Sin embargo, su impacto distributivo puede ser negativo toda vez que se definan similares beneficios para personas con diferentes necesidades y el financiamiento sea con cargo a impuestos generales. Su excesiva generosidad en la definición de beneficios puede conducir a enormes presiones sobre el presupuesto fiscal. Requiere de un cuidadoso diseño de subsidios cruzados.

Opción 2 las contribuciones: ¿son cotizaciones para financiar un beneficio o impuestos para financiar un subsidio cruzado?;

Los regímenes contributivos deben distinguir si constituyen alcúotas en la forma de cotizaciones para financiar un beneficio individual o una obligación para acceder a derechos previsionales generales. En el primer caso son vistos como ahorro para financiar la previsión, en el segundo es mirado como impuestos. Estas visiones tan contradictorias pueden influir sobre los incentivos para participar regularmente del sistema. La cultura y educación previsional debe dirigirse a dirimir este dilema, ya sea apelando al esfuerzo individual en el primer caso o a la solidaridad en el segundo. El diseño del sistema debe ser transparente respecto a la forma como las contribuciones se relacionan con los beneficios para dar credibilidad a una u otra forma de entender la alcúota.

Opción 3 Los impuestos: ¿generales o específicos?;

Alcanzar los objetivos distributivos sobre la base de impuestos a la nómina salarial, puede resultar en extremo pernicioso en términos de empleo. De ahí que sea preciso definir la base impositiva a partir de la cual financiar objetivos distributivos. Los impuestos generales surgen como alternativa. Pero estos pueden ser regresivos. Deberá estudiarse la forma como se financien las responsabilidades fiscales que surjan de establecer garantías para aumentar la cobertura y cumplir metas distributivas, dentro de un marco de disciplina fiscal.

Opción 4 Prestaciones definidas (condiciones de elegibilidad para recibir un beneficio) o contribuciones definidas (beneficios definidos a partir de los aportes).

La lógica con que se definan los beneficios del sistema, especialmente con relación a los aportes para su financiamiento, son cruciales para poder implementar subsidios cruzados con fines distributivos. La lógica de beneficios definidos se presta para fijar objetivos distributivos pero puede desencadenar importantes desequilibrios si no se transparentan y financian apropiadamente los subsidios cruzados. El riesgo económico y financiero en este caso lo asume el Estado. La lógica de contribuciones definidas aplicada para cada afiliado en forma individual no permite subsidios cruzados. El riesgo económico y financiero lo asume el afiliado. En este último caso se pueden fijar ciertas garantías que operan sobre beneficios definidos y a cargo del Estado.

Opción 5 Régimen de administración financiera por reparto o capitalización.

La gestión financiera intertemporal de los recursos puede realizarse mediante un contrato entre dos generaciones o dentro de una generación. En el primer caso opera el reparto, que se presta más para subsidios cruzados entre afiliados activos y beneficiarios. En el segundo opera la capitalización, la cual dificulta tales subsidios especialmente cuando se realiza en forma individual para cada afiliado. En la capitalización colectiva, hay lugar para subsidios cruzados entre individuos pero dentro de criterios de equilibrios actuariales. El tema de fondo es el equilibrio financiero y actuarial de modo que el consumo que realizan los beneficiarios sea adecuadamente provisto por las generaciones activas. Al combinar objetivos previsionales y distributivos es posible utilizar una mezcla de estos regímenes.

Opción 6. Funciones del Estado y del Sector Privado.

Es necesario separar las funciones de gestión financiera, provisión de prestaciones, regulación, supervisión, y distribución que se realizan dentro del sistema. Bajo ciertas condiciones es posible y deseable que las funciones de gestión y provisión sean realizadas por el sector privado, quedando el Estado a cargo de aquellas de regulación, supervisión y distribución. Un diseño del sistema basado en una mezcla entre el sector público y privado, no resta validez a la responsabilidad pública por sus resultados, especialmente si la afiliación es obligatoria.

B). En relación con la igualdad de trato en igualdad de condiciones dentro del diseño del sistema de previsión,

Opción 1 Regímenes contributivos y no contributivos:

Los regímenes contributivos tienden a asimilar las condiciones al monto de la contribución, y por ende a discriminar prestaciones según los aportes realizados. Para compensar por diferencias de ingresos es necesario establecer subsidios cruzados entre los afiliados. Los regímenes no contributivos pueden establecer prestaciones financiadas con cargo a recursos fiscales.

Opción 2. Cotizaciones para financiar un beneficio previsional o impuesto para acceder a un derecho;

Los regímenes basados en el autofinanciamiento tienden a privilegiar la igualdad de aportes como criterio de equidad. Si los aportes son vistos como impuestos, entonces es posible establecer subsidios cruzados para privilegiar otros criterios de igualdad basados en condiciones diferentes a la del aporte individual. Sin embargo, es preciso fijar los criterios para distribuir evitando situaciones de privilegio.

Opción 3. Impuesto generales o específicos.

Mediante impuestos específicos es posible establecer subsidios cruzados entre afiliados para una solidaridad restringida dentro del sistema. Mediante impuestos generales es posible ampliar la solidaridad para incluir subsidios cruzados desde otras fuentes de ingresos.

Opción 4. Beneficios o contribuciones definidas.

Los regímenes de contribuciones definidas usan el monto de los aportes como el criterio con el cual definir la igualdad de condiciones. Los regímenes de beneficios definidos permiten establecer la igualdad en términos de otras condiciones.

Opción 5 Reparto o capitalización.

En el reparto las condiciones de igualdad dependen de los requisitos de elegibilidad. En la capitalización las condiciones de igualdad dependen de la propiedad y monto de los fondos. Ambos se ven afectados por cambios demográficos. Cuando se aplican criterios de contribuciones definidas al nivel de cada afiliado ambos regímenes de administración mejoran las condiciones de igualdad entre beneficios y aportes, pero pierden en términos de capacidad de distribución entre afiliados.

Opción 6 Funciones del Estado y del sector privado.

La privatización de la gestión financiera y provisión de beneficios tiende a definir las condiciones de igualdad a partir de la capacidad contributiva y de los riesgos asumidos. Por ende tiende a discriminar por ingresos y riesgos a los afiliados. El Estado debe intervenir para evitar estas discriminaciones, mediante la regulación, supervisión y distribución.

C. En relación con la eficiencia en la administración del sistema:

Opción 1 Regímenes contributivos y no contributivos:

Los regímenes contributivos requieren de la eficiencia en la gestión del sistema previsional. Las economías de escala y el tamaño de la industria afectan la competencia. Cuando se incorporan regímenes no contributivos requieren adicionalmente una importante cuota de eficiencia en la gestión del presupuesto fiscal.

Opción 2 Cotizaciones para financiar un beneficio previsional o impuesto para acceder a un derecho;

Los regímenes basados en cotizaciones para financiar beneficios previsionales requieren de reglas de gestión financiera transparentes que vinculen con claridad la forma de financiar los beneficios. Los regímenes basados en impuestos para acceder a derechos requieren de reglas de gestión para establecer subsidios cruzados entre los afiliados. En ambos casos, ellos deben promover la portabilidad de derechos y obligaciones, para favorecer la movilidad de la mano de obra entre oportunidades ocupacionales.

Opción 3 Impuestos generales o específicos.

Mediante impuestos específicos es necesario hacer una correcta gestión de subsidios cruzados entre afiliados para una solidaridad restringida dentro del sistema. Mediante impuestos generales es posible ampliar la gestión de la solidaridad para incluir subsidios cruzados desde otras fuentes de ingresos. Ambos deben respetar las reglas de responsabilidades fiscales.

Opción 4 Beneficios o contribuciones definidas.

Los regímenes de contribuciones definidas requieren de eficiencia en la gestión de las cuentas, y en la aplicación de los criterios actuariales para traducir los valores en ellas acumulados en beneficios. Los regímenes de beneficios definidos requieren de eficiencia en la administración de los criterios de elegibilidad de los beneficios y de cálculos actuariales para determinar el monto de estos beneficios dados los criterios de elegibilidad y las características de los beneficiarios.

Opción 5 Reparto o capitalización.

La gestión de los regímenes de reparto demanda de permanentes ejercicios actuariales que permitan corregir sus parámetros para asegurar el financiamiento de los beneficios que ofrece, y de la gestión financiera de sus fondos de reserva. La gestión de los regímenes de capitalización demanda de permanentes monitoreos sobre la administración de los riesgos financieros asociados a los fondos administrados, de los riesgos económicos que amenacen la densidad de cotización de los afiliados y de los conflictos de intereses que inciden sobre la inversión y los costos de la administración. Ambos regímenes requieren de un cuidadoso examen de las garantías con cargo a fuentes fiscales de financiamiento.

Opción 6 Funciones del Estado y sector privado.

La privatización debe ser respetuosa de la regulación y supervisión de la gestión financiera, y operar bajo condiciones lo más próximas a la competencia. El Estado debe regular y supervisar la gestión privada de fondos de pensiones, evitando fallas de mercado. Cuando actúe directamente en la gestión y provisión de beneficios o con fines distributivos debe evitar fallas del Estado, en especial respecto al uso político del sistema.

4. Comentarios sobre cada sección del ACUERDO POR LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Función el Estado.

El documento destaca bien el papel del Estado como promotor de políticas de Estado (en particular elevar a tal condición la Seguridad Social). Igualmente lo hace al señalar que debe asumir la defensa de derechos ciudadanos (en particular en la defensa de los derechos de acceso a los beneficios de la seguridad social). También es correcto al plantear la responsabilidad de garantizar las prestaciones mediante regímenes equilibrados y sustentables, de carácter contributivo y no contributivo.

Esta sección podría enriquecerse destacando la función del Estado de velar por las responsabilidades fiscales que implica la administración financiera del sistema previsional.

2. Cobertura

El documento correctamente apunta a indicar la heterogeneidad del mercado de trabajo, destacando el componente no estructurado y los autónomos o independientes y la necesidad de universalizar la cobertura con criterios amplios de derecho a protección. Luego reconoce la tendencia internacional a construir sistemas de múltiples pilares anticipando una propuesta de cuatro pilares: asistencial (no contributivo); contributivo (obligatorio); de contribuciones definidas (obligatorio) y voluntario (incentivado). Destaca asimismo la ventaja de relacionar beneficios con contribuciones reconociendo, por ejemplo, la tendencia a elevar la edad de jubilación para determinar la prestación.

Esta sección no distingue entre las funciones netamente previsionales del sistema y aquellas distributivas. No toca el tema de los incentivos necesarios para incorporar al sector no estructurado, autónomo o independiente. Coloca demasiado énfasis en el derecho a la protección pero no en las obligaciones para hacerse acreedor de ese derecho. No establece de antemano la forma como se relacionaran los beneficios con las contribuciones en los múltiples pilares, y en especial en un sector que carece de empleadores. No elabora en torno a los excluidos por razones de su inserción laboral.

3. Componente asistencial no contributivo.

Esta sección sugiere incorporar dentro del sistema de seguridad social un pilar asistencial, con cargo al presupuesto fiscal, para toda persona cuya condición de salud o edad le impida obtener ingreso, incluyendo prestaciones.

Esta sección si bien anticipa el problema de "riesgo moral" en torno a la posibilidad de que tales prestaciones desincentiven la ética de trabajar y cumplir con la contribución, su lógica se ocupa exclusivamente de indigentes no asegurados por edad y salud. Debería anticipar la forma como atenderá a los que no realizaron ninguna contribución y aquellos que han cumplido con el sistema pero no alcanzan a financiar una prestación digna. Es, en consecuencia, un pilar que debe ligar la lógica de los criterios asistenciales y contributivos para reconocer los apor-

tes realizados y complementarlos con asistencia social. Requerirá de un importante método de "prueba de medios" para comprobar los requisitos de elegibilidad. Entre ellos está el de no tener derecho a ninguna prestación.

4. Componente contributivo obligatorio

Este pilar avanza hacia prestaciones financiadas por el mecanismo de reparto pero actuarialmente justas, permitiendo flexibilidad en la edad de retiro y prestaciones. Privilegia criterios actuariales al nivel de cada afiliado individual (y considerando las características de su grupo familiar) dejando abierta la posibilidad de pensiones mínimas conforme a la política de transferencias. Establece 30 años de aporte y entre 60 y 65 años de edad y prestaciones proporcionales cuando no se cumplan esos requisitos.

Esta sección confunde en su punto 15 mecanismos de reajustes para mantener el poder adquisitivo de las pensiones con la posibilidad de trabajar siendo beneficiario del sistema. El tema de la reajustabilidad implica la definición de antemano de un criterio que no queda claro en el documento. Tampoco se establece la forma de registrar la afiliación para garantizar la portabilidad de derechos y obligaciones entre diferentes ocupaciones a lo largo del ciclo de vida activo. Para la categoría de autónomo no se precisa adecuadamente la forma como se registran los aportes y la densidad con que lo hacen (por ejemplo trabajo temporal y/o a tiempo parcial). Para su gestión este pilar requerirá de una enorme base de datos en torno a las historias ocupacionales de sus afiliados. Al hacerse cargo de las prestaciones de los sistemas anteriores, requiere de una estimación de las responsabilidades fiscales adquiridas.

Si bien la Comisión sólo se limitó a formular lineamientos de la reforma, debería en esta sección anticipar la importancia del análisis financiero que le dé sustentabilidad. La asistencia de recursos fiscales puede llegar a ser muy considerable. En adición al costo por las prestaciones de los sistemas anteriores, ella dependerá de las garantías de pensiones mínimas, y de la forma tanto de registrar las densidades de cotizaciones de los afiliados, así como de administrar los aportes.

5. Componente de contribuciones definidas.

Este pilar establece contribuciones complementarias que se administraran mediante capitalización en cuentas individuales por entidades con o sin fines de lucro sujetas a regulación y supervisión. Se promoverá la diversificación de la cartera de inversiones para reducir su concentración en títulos públicos. No establece un criterio divisorio claro con el pilar anterior.

Para dimensionar este pilar se requiere conocer el criterio divisorio con el sistema anterior. Esto es fundamental para conocer el tamaño y la estructura de la industria que se generará en torno a la administración de estos fondos. La diversificación del portafolio de inversiones dependerá sustancialmente de la capacidad que tenga el Estado para financiar el costo de la transición y las otras responsabilidades fiscales de la reforma. De lo contrario continuará siendo un importante demandante de recursos financieros y competirá por los fondos de pensiones. Es

preciso delimitar ambos pilares a partir de las contribuciones obligatorias que harán empleadores y empleados. Esto permitirá diseñar la transición desde el sistema anterior a este. No se establecen las regulaciones mínimas para garantizar una buena administración y gestión financiera de este pilar. Tales regulaciones debieran guardar relación con la ley anterior.

6. Componente voluntario incentivado.

Este pilar complementa al anterior y se beneficiará de incentivos tributarios.

Es importante definir bien las entidades financieras que pueden participar de este pilar. Es conveniente que sean las mismas entidades del pilar anterior. De lo contrario debiera ser considerado como ajeno al sistema previsional y de responsabilidad privada, sin garantías del Estado.

7. Género

Sin comentarios, excepto reconocer que en la medida que el sistema descansa en contribuciones definidas al nivel del individuo, tenderá a reproducir las desigualdades de género existentes en el mercado de trabajo. También es preciso reconocer que tal como se ha diseñado el sistema no reconoce derechos a la mujer, excepto los de su aporte laboral y de herencia. Sobre ambos no se elabora mayormente.

8. Financiamiento

Esta sección plantea una autonomía económico-financiera, con recursos tripartitos, e incentivos para los aportes mediante contribuciones definidas y una cultura previsional. Postula además una preocupación por la inviolabilidad de las inversiones y de los presupuestos previsionales y por la recaudación según regímenes. Sugiere que los sistemas de supervisión incluyan al Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, asegurando la participación de los afiliados. Propone un régimen de sanciones que proteja al cotizante y mejore el cumplimiento del sistema. Manifiesta su preocupación por el impacto del costo del sistema sobre las condiciones de competitividad de la economía, y en la generación de empleos. Postula la obligatoriedad de realizar aportes a la seguridad social de los planes asistenciales, seguros de desempleo y otros.

Esta sección mezcla aspectos de recaudación, costos previsionales, inversiones y responsabilidades fiscales. Cada uno un tema complicado en sí mismo.

La importancia de los recursos fiscales destacada en cada uno de los pilares que se discutieron con anterioridad, plantea interrogantes acerca del verdadero significado de autonomía económica-financiera del sistema. El vínculo entre el presupuesto fiscal y el financiamiento del sistema, que es uno de los elementos estructurales de los diagnósticos para la reforma, no queda claro como se resolverá con los elementos que se presentan en esta sección. Habrá necesidad de financiamiento fiscal para pensiones asistenciales, para pensiones mínimas y para cubrir los costos de transición. Tampoco se señala la forma como se tratará el aporte patronal en el caso de trabajadores autónomos e independientes. La inviolabilidad de las inversiones y de los presupuestos siendo un objetivo deseable, no puede

garantizarse a menos que queden claramente establecidas las responsabilidades fiscales para con el sistema, tanto en su calidad de empleador como de financiamiento de los costos de transición y de las garantías para pensiones asistenciales y mínimas. Por su parte la cartera de inversiones se verá extremadamente influida tanto por las regulaciones como por la oferta de títulos de deuda por parte del fisco. No queda claro como se realizará la recaudación en los diferentes regímenes. Sólo se plantea la preocupación por una mayor defensa de los afiliados a través del Sistema Integrado de Inspección del trabajo y Seguridad Social. Esta de por sí puede encarecer el costo del sistema, si su financiamiento se hace a partir de las cotizaciones. Al respecto, fuera de una preocupación por el análisis de los costos involucrados, no se incluye ningún análisis de los costos del sistema que distinga entre primas de seguro para casos de invalidez y sobre vivencia y comisiones por administración. La estructura de costos es relevante para definir el impacto sobre la competitividad. La obligatoriedad por realizar aportes a la seguridad social de quienes son beneficiarios de los planes asistenciales, seguros de desempleo y otros requiere de un amplio debate acerca del impacto sobre su bienestar.

9. Administración

Se plantean tratamientos de afiliación y cotizaciones diferenciales por grupos o sectores de actividad económica. Se reclama un perfeccionamiento de las historias ocupacionales para mejorar el cálculo de las prestaciones. Se propone centralizar la recaudación, para poder aplicar, recaudar, verificar, fiscalizar y ejecutar los recursos de la Seguridad Social, con participación de los interesados. Se sugiere agilizar los procedimientos.

En esta materia debe primar el criterio de homologar a todos los afiliados respecto a sus derechos y obligaciones, de modo de promover la portabilidad de estos a través de sus alternativas ocupacionales. La centralización de la gestión y el tratamiento diferencial que se propone, no debiera ser impedimento para que los trabajadores puedan desplazarse entre alternativas ocupacionales, sin pérdida de su afiliación al sistema. Las historias ocupacionales son en extremo relevante y requerirán de enormes bases de datos las cuales, con fines de fiscalización, debieran cruzarse con aquellas de otras dependencias, ajenas a la seguridad social. Será preciso reconstruir historias ocupacionales para los actualmente activos y que participaron del sistema antiguo. La transparencia de la información será básica para el propósito de agilizar los procedimientos.

CAPITULO IV

*Lineamientos para la Reforma
del Régimen Previsional*

1. Antecedentes y Propósitos

El presente capítulo tiene como antecedente la Mesa para el Desarrollo de la Seguridad Social convocada por la Mesa de Dialogo Argentino, el informe de Diagnóstico Institucional de la OIT, el informe de la OISS sobre Recaudación en la Seguridad Social, las proyecciones financiero-actuariales de corto plazo y los trabajos de la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional.

Asimismo se han considerado los comentarios de los especialistas internacionales que componen el capítulo III y las propuestas e inquietudes de los actores sociales y políticos que se resumen en el capítulo II.

2. Fundamentos centrales

Las sugerencias sobre los fundamentos realizadas por este Ministerio fueron, en general, aceptadas en los distintos sectores y no existieron dudas de que la extensión de cobertura debía ser el centro de las propuestas.

De la misma, forma la necesidad de instalar a la previsión social como una política de estado se considera indispensable como una manera de elevar la prioridad política en la materia y lograr que se cumpla con las normas, brindando la respuesta que el régimen determina para sus beneficiarios.

Se considera indispensable asimismo, consultar y plantear en la reforma normas que sean absolutamente compatibles con las regulaciones de la Constitución Nacional además de respetar los principios universalmente reconocidos, a la vez que se consultan las tendencias modernas en la materia.

La base de la reforma debe considerar la problemática actual y la evolución del mercado laboral, de la sociedad en general y en particular de los grupos aún no cubiertos.

Los sistemas de seguridad social se organizaron en momentos en que existía mayor estabilidad laboral y empleo. Actualmente, observamos diferentes modalidades de tra-

bajo y cada vez menos empleos, siendo la flexibilidad laboral un fenómeno al que hay que atender. En la estructura actual del mercado laboral se observa una disminución de la actividad económica continua. Esto trajo como consecuencia carreras laborales con interrupciones, trabajos eventuales de baja calificación y bajos salarios, y un fuerte incentivo a la evasión previsional.

Frente a estas realidades es necesario encontrar nuevas formas para hacer jugar la solidaridad, teniendo en cuenta con mayor detalle la carrera de cada trabajador con el objeto de encontrar respuestas tan flexibles para la protección de las contingencias sociales como la situación del mercado laboral.

La eficiencia en la gestión debe ser una prioridad juntamente con esquemas que permitan la participación de los interesados con el objeto que se consideren adecuadamente sus inquietudes y perspectivas. De esta forma se reemplazarían los objetivos que no tienen relación con las mismas, como las vinculadas con enfoques de política partidista, cuya eliminación es frecuentemente reclamada en la sociedad.

Las prestaciones tienen que estar sustentadas en fórmulas técnicas que a la vez estén corregidas de tal manera que permitan el juego de la solidaridad al considerar la situación de ciudadanos que por motivos atendibles no puedan cumplir las condiciones para la adquisición del derecho a las prestaciones del régimen general. Además, el régimen tiene que lograr que se respeten las normas y características del sistema financiero con el objeto de evolucionar en relación con la economía nacional y que las prestaciones se ajusten a sus variaciones.

La edad requerida para obtener el derecho a las prestaciones de vejez tiene que tener la flexibilidad necesaria para proporcionar a los trabajadores la libertad de elección del momento del retiro en función de sus deseos y posibilidades, sin discriminación de ningún tipo y menos aún por el género.

3. Lineamientos para la reforma

Teniendo en cuenta los antecedentes desarrollados en este libro hasta este punto, este Ministerio elaboró los siguientes lineamientos que se presentan como los puntos básicos que constituyen el centro de las modificaciones estructurales a adoptar.

La Constitución Nacional enmarca la propuesta teniendo en cuenta lo establecido en su artículo 14 bis:

"El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

1. Cumplimiento de la función del Estado en materia de protección social

Para concretar esta función se deben establecer mecanismos que permitan instrumentar políticas más sólidas, permanentes y transparentes en materia de previsión social a través de:

- Participación de los interesados en acuerdos por la seguridad social.
- Normas que comprometan a los gobiernos a ser más rigurosos con el tema.
- Organización administrativa que, sin desligar a los políticos, permita mayor profesionalismo en la gestión.
- Compromiso de informar adecuadamente al Poder Legislativo junto con propuestas ordenadas de cambios o ajustes.
- Sistemas financieros autónomos, equilibrados y sustentables en el tiempo.
- Garantía de prestaciones adecuadas en materia de seguridad de los ingresos ante la vejez, invalidez o muerte.

Asimismo y como resumen de lo debatido de la Mesa para el Desarrollo de la Seguridad Social se puede destacar:

- LA ELIMINACIÓN DEL CLIENTELISMO POLÍTICO estuvo permanentemente en el centro de las discusiones, como así también la necesidad de la utilización del potencial de la sociedad a través de las organizaciones del tercer sector para el seguimiento y control civil de los programas.
- LOS RECLAMOS POR MAYOR EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA fueron una preocupación permanente de los participantes y en ese sentido se puntualizó la necesidad de una adecuada complementación entre la ANSES y las AFJP, el desarrollo de sistemas y procesos de calidad en el sector público y la gestión por resultados, el establecimiento de un Padrón único de Beneficiarios de Programas Sociales tendiente a evitar desviaciones inapropiadas de recursos y la mejora del servicio de pago de prestaciones.

2. Ampliación de la cobertura

Las políticas para ampliar la cobertura siempre serán incompletas y de bajo impacto si no se logran superar dos aspectos centrales: el cambio cultural que se propicia para que sea reconocida la importancia de la protección social y la adaptación del diseño del sistema a las realidades del mercado de trabajo. En este sentido hay que considerar la necesidad del régimen de adaptarse a las características flexibles en cuanto al proceso administrativo de afiliación, en cuanto a la relación financiera que debe permitir pagos adaptados a las actividades económicas de que se trate y más aun a las realidades económicas de cada actividad que pueden pasar por épocas en las que requieren "encasillarse" en categorías de cotización bajas y en otros momentos aumentar el aporte o ahorro para asegurar el futuro.

Estas soluciones son indispensables para el régimen en general pero en especial para el de los trabajadores autónomos o del mercado no estructurado que opera actualmente con serios problemas.

Será necesario realizar propuestas de cambios drásticos en el manejo de la afiliación/recaudación con el objeto de facilitar y obligar la entrada al sistema, mediante:

- Normas que permitan instrumentar la obligación de afiliación para todo ciudadano que realice cualquier actividad económica.
- Disposiciones que "cierren los controles" con la participación de todo organismo público o privado relacionado con las actividades económicas.
- Control de quien factura, quien opera con entidades financieras, quien tramita permisos municipales o similares, entre otros mecanismos.
- Cambios de la gestión de recaudación con una Tesorería que dependiendo de la Secretaría de Seguridad Social permita aplicar políticas relacionadas con estos criterios y no meramente de recaudación.
- En general, cambiar los enfoques vigentes que impulsan a manejar criterios que tienden a eludir los compromisos con el régimen con la visión errónea que la eliminación de las cargas sociales facilitan la actividad económica sin valorar el costo que implica la desprotección.
- Iniciar estos cambios de criterios en el mismo Estado Nacional para brindar ejemplos de nuevos enfoques, bajo la idea que la protección del trabajador de edad avanzada que no haya cumplido los compromisos de aportes es igualmente necesaria, -ya que es un derecho- e implica una carga financiera y costo social mayor.
- En definitiva todo ciudadano en edad de trabajar tiene que estar inscripto y aportando al sistema. No se trata por lo tanto solamente de controlar o sancionar los incumplimientos sino impulsar un cambio cultural sobre la protección social.

Se estima que resultará conveniente sostener la estructura tripartita de la financiación del sistema, en la que se diferencian claramente la naturaleza de los aportes y contribuciones de los recursos de origen fiscal.

Al sostener estos criterios cambian los enfoques para la cobranza y se deben diferenciar de las instituciones responsables de tal administración para que puedan aplicar criterios acordes con estas características.

Como se afirma en informe de la OISS "el éxito del sistema recaudatorio que pueda implantarse está también condicionado por el hecho de que la ciudadanía sienta atractivo el sistema de seguridad social de manera que exista la tendencia a integrarse y no, a excluirse del mismo, eludiendo el pago de las cotizaciones..."

3. Responsabilidad por la protección

Será indispensable remarcar la importancia de una distribución adecuada de la responsabilidad por la protección que no implique que recaiga totalmente en el Estado ni en los ciudadanos sino que sea compartida entre ellos.

Se plantea un sistema integrado por diferentes componentes que sigan la idea de los sistemas mixtos o multipilares:

- a) Un componente asistencial no contributivo.
- b) Un componente contributivo - obligatorio.
- c) Un componente complementario de contribuciones definidas - obligatorio.
- d) Un componente voluntario incentivado.

El planteo sistémico implica que los diferentes componentes operarán integrados y adecuadamente coordinados a partir de la idea de un tratamiento más "prolijo" de la carrera de cada ciudadano en el mundo actual del trabajo, del que se reconocen sus características.

Así, el haber de las prestaciones del componente asistencial se reconocerán, en forma proporcional las contribuciones que pueden haberse acumulado, en el contributivo. Es decir, al computar los aportes realizados en toda la carrera y la edad en que se realizan, se beneficiará a quienes desde temprana edad se preocupan por la afiliación y aportación.

El componente contributivo se verá fortalecido con evidente beneficio para los trabajadores de menor capacidad contributiva y además, el componente de contribuciones definidas permitirá alcanzar niveles razonables de tasa de sustitución.

De esta forma se dejan de lado las propuestas que, con enfoques por demás simplistas, plantean un régimen básico de prestaciones mínimas uniformes para todos los ciudadanos y un complemento de contribuciones definidas.

Descripción de los componentes

a) Componente Asistencial no Contributivo

- El primer componente de carácter asistencial y no contributivo comprendería a todas las prestaciones que el Estado brinda a quienes llegando a la vejez no obtienen los requisitos del régimen general.
- Las condiciones para obtener tal prestación se definirán a partir de controles de falta de ingresos lo más objetivos posibles para evitar incidencia de factores que distorsionen este derecho.
- La edad habrá que determinarla teniendo en cuenta disponibilidades financieras y considerando que no desincentive la aportación normal al sistema. Se estima que 70 años será razonable, teniendo en cuenta la expectativa de vida de la población.
- A esta prestación asistencial, financiada con fondos fiscales, se sumará un complemento equivalente al 2% del haber mínimo por cada año de aportes que exceda de 5.
- La administración estará a cargo de ANSES, aunque podrá definirse que en la comprobación de falta de medios participen organismos de la administración provincial, municipal o del tercer sector.

- Las condiciones, incompatibilidades y determinación del haber se describen más adelante en el capítulo de las prestaciones.
- En este componente pueden estar consideradas ciertas acciones de servicio social.

Tal como ha sido reclamado en la Mesa de Diálogo Argentino se plantea la organización de un régimen nacional único de Pensiones no Contributivas integrado en el Sistema Previsional.

La integración de los regímenes de pensiones no contributivas (Graciables del Congreso, Asistenciales, Excombatientes de Malvinas, Familiares de desaparecidos y Leyes Especiales) en el sistema general permitiría considerar la parte que los beneficiarios pudieran haber contribuido al régimen general y que se trate complementariamente este derecho "obtenido a partir de contribuciones" con "porciones de asistencia social", cuando se cumplan las condiciones.

Las acciones de servicio social no pueden faltar en regímenes modernos de protección por cuanto la atención de los problemas de los ancianos no solamente los beneficia a ellos sino que también eliminan obstáculos para la participación de la mujer en el mercado de trabajo, entre otras ventajas.

Haber de la prestación

El haber de la prestación asistencial se determinará por el Poder Ejecutivo en función de las disponibilidades presupuestarias y será inferior al haber mínimo al menos en un 30 % con el objeto de no desincentivar el aporte.

b) Componente Obligatorio y Contributivo

- El segundo componente obligatorio y contributivo administrado por un ente público, como ANSES, que a diferencia del régimen básico vigente sea la herramienta fundamental para extender la cobertura a los sectores más desprotegidos y de menor capacidad contributiva.
- Otorgará prestaciones definidas a quienes cumplan las condiciones previstas mediante una fórmula de base actuarial que considere los aportes realizados, la edad en que se efectuaran y la edad al momento de acogerse a la prestación, todo ello actualizado a la fecha del cálculo.

Haber de la prestación

Haber teórico: Considerando los datos de toda la carrera laboral se determinará el haber teórico que le corresponde al afiliado solicitante, que se determinará con base en la siguiente fórmula:

$${}_x(\text{JM})_z = \text{Ap}_x \times (1-\alpha) \times \frac{D_x}{N_z} \times \frac{1}{13}$$

Donde:

x = edad al efectuar el aporte

z = edad de retiro

${}_x(\text{JM})_z$ = cuota parte de jubilación a la edad z correspondiente al aporte hecho a la edad x

$(\text{Ap})_x$ = aportes y contribuciones efectuados a la edad x

α = % de los aportes y contribuciones destinado a invalidez y muerte

$D_x = l_x \cdot v_x = l_x \cdot (1+i)^{-x}$

$i = 0.04$ tasa de interés efectiva anual

l_x = cantidad de personas de edad x de la tabla de mortalidad

$$N_z = \sum_{t=0}^{w-z} D_{z+t}$$

w = última edad de la tabla de mortalidad para la que hay sobrevivientes

Se utilizaría tabla de mortalidad unisex a partir de GAM 71.

Esta es la fórmula de base actuarial más simplificada posible y permite valorizar los aportes según la edad en que se realizan, aplicando una razonable tasa de interés, como también considerar la expectativa de vida al momento del otorgamiento de la prestación.

Con estos enfoques se logra que la edad de jubilación pueda ser flexible y una opción para la situación personal de cada beneficiario.

Jubilación mínima: Será determinada por el Poder Ejecutivo.

Haber mínimo garantizado: Es equivalente al 50% del promedio del salario actualizado de toda su carrera laboral.

Determinación del haber de las prestaciones

- Para determinar la prestación que le corresponde a cada afiliado hombre o mujer se deberán comprobar los años de servicio con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad. La fórmula propuesta permitirá que los afiliados puedan recuperar años sin aporte, efectuando el pago en el momento que le interese y obviamente los mismos se valorizarán de acuerdo con la edad al realizarlos.
- Cumplido este procedimiento, se procederá a encuadrar al hombre o mujer en

alguna de las siguientes categorías, según la cantidad de años de servicios con aportes computables en uno o mas regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad:

- Sin aportes computables o hasta con CINCO (5) años;
- Entre SEIS (6) años y VEINTE (20) años;
- Entre VEINTIUNO (21) años y TREINTA (30) años;
- Más de TREINTA (30) años.

- Los que no tengan aportes computables o sólo computen hasta 5 años y alcancen los 70 años de edad tendrán derecho a la Prestación Asistencial. (Col 1 del cuadro de la página siguiente)
- Los que computen entre 6 y 20 años con aportes y logren un haber teórico menor que el haber mínimo a los 70 años tendrá derecho a la Prestación Asistencial incrementada en el 2% del haber mínimo por cada año de aportes superior a 5 años, teniendo como tope máximo el haber mínimo. (Col.2)
Los que logren un haber teórico mayor que el haber mínimo a los 65 años o más de edad tendrán derecho a una prestación equivalente al haber teórico, con un tope del 70% del promedio de salarios actualizados de toda su carrera laboral. (Col.3)
- Los que computen entre 21 y 30 años con aportes y logren un haber teórico menor que el haber mínimo a los 65 años o más tendrán derecho a una prestación con dicho haber mínimo. (Col.4)
Los que logren un haber teórico mayor que el haber mínimo a los 60 años o más tendrán derecho a una prestación con el haber teórico y un tope del 70% del promedio de salarios de toda su carrera laboral. (Col.5)
- Los que computen 30 años o más y logren un haber teórico menor al 50% del promedio de salarios actualizados de toda su carrera laboral que será el haber garantizado, a los 65 años o más tendrán derecho a una prestación con dicho haber garantizado o sea equivalente al 50 % del salario de toda su carrera. El mismo nunca podrá ser menor que el haber mínimo (Col.6)
- Los que logren un haber teórico mayor que el haber garantizado pero menor que el haber mínimo a los 65 años tendrán derecho a una prestación con el haber mínimo. (Col.7)
- Los que logren un haber teórico mayor que el haber garantizado y mayor que el haber mínimo a los 60 años o más podrán obtener una prestación equivalente a dicho haber teórico con un tope del 70 % del promedio de salarios actualizados de toda su carrera. (Col.8)
- La pensión a sobrevivientes será equivalente al 70% de la jubilación de carácter contributivo que gozaba o le hubiera correspondido al causante.
- Las prestaciones serán actualizadas con base en índices que comprendan la evolución de los salarios y el crecimiento de la economía nacional con el doble objetivo de mantener el poder de compra y hacer participar a los beneficiarios en el crecimiento de la economía.

Esquema de la determinación del haber

AÑOS DE APORTE	0 - 5 computables		6 a 20 computables		21 a 30 computables		Mas de 30 computables		
	HABER TEÓRICO	No se calcula	MENOR QUE HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	MAYOR QUE HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	MENOR QUE HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	MAYOR QUE HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	MENOR QUE HABER GARANTIZADO (50% Promedio vida laboral)	MAYOR QUE HABER GARANTIZADO Y MENOR QUE HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	MAYOR QUE HABER GARANTIZADO Y MAYOR QUE HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA
EDAD DE JUBILACION	70 o más	70 o más	65 o más	65 o más	60 o más	65 o más	65 o más	60 o más	60 o más
HABER DE LA PRESTACIÓN	PRESTACIÓN ASISTENCIAL	PRESTACIÓN ASISTENCIAL + RECONOCIMIENTO EQUIVALENTE AL 2% DEL HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA POR AÑO	HABER TEÓRICO	HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	HABER TEÓRICO	HABER GARANTIZADO (50% Promedio vida laboral) NUNCA INFERIOR A LA JUBILACIÓN MÍNIMA	HABER DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA	HABER TEÓRICO	HABER TEÓRICO
TOPE DE LA PRESTACION	No existe	JUBILACIÓN MÍNIMA	70% DEL PROMEDIO DE SALARIO ACTUALIZADO DE LA VIDA LABORAL	No existe	70% DEL PROMEDIO DE SALARIO ACTUALIZADO DE LA VIDA LABORAL	No existe	No existe	No existe	70% DEL PROMEDIO DE SALARIO ACTUALIZADO DE LA VIDA LABORAL

Prestaciones por Invalidez y Pensiones a Sobrevivientes

El organismo público responsable de la administración del componente obligatorio y contributivo tendrá a su cargo la contratación del seguro colectivo con características similares a las actualmente vigentes y financiado con la parte que sea necesaria del 3% de los aportes asignados a dicho componente.

c) Componente Complementario de Contribuciones Definidas

- El tercer componente complementario de contribuciones definidas será obligatorio para todos los trabajadores y estará administrado por entidades con o sin fines de lucro las que estarán sometidas a las mismas regulaciones que las actuales AFJP.
- Las prestaciones tendrán regulaciones similares a las vigentes para el régimen de capitalización individual.
- Las comisiones de las administradoras se determinarán sobre el capital acumulado a invertir y el rendimiento de las inversiones, de tal manera que aseguren una respuesta razonable a la industria.
- Revisar las normas sobre inversiones de tal manera que se evite la acumulación en papeles del estado y se incentive la inversión en actividades con impacto directo en la economía.

La diferencia fundamental con el SIJyP es que se eliminan las opciones entre "reparto y capitalización" con el objeto de rebajar los costos de comercialización y como consecuencia las Comisiones por administración que, es bien reconocido, requieren medidas para llevarlas a niveles adecuados para que constituyan un buen negocio pero en proporciones razonables.

Se destaca la importancia de canalizar las inversiones a actividades productivas y en especial la importancia de mantener este ahorro institucional en niveles acordes con la capacidad del mercado financiero ya que será imprescindible para el país al menos en los próximos años, por los motivos conocidos que incidirán sobre las decisiones de los ahorristas privados.

d) Componente Voluntario Incentivado

- El cuarto componente voluntario incentivado, permitirá complementar aun más el nivel de cobertura a quienes en forma voluntaria y con incentivos fiscales opten por contribuciones adicionales en las mismas entidades que administren en tercer nivel o en el mercado de los seguros, en línea con los actualmente vigentes.

4. Financiación

La contribución patronal se fijará, en el nivel originalmente previsto para el SIJyP, del 16 % del total de las remuneraciones.

El aporte de los trabajadores se mantendrá en el 11% originalmente previsto para el SIJyP.

El Estado deberá mantener los impuestos actualmente afectados y adoptar las medidas pertinentes para prever en el presupuesto los créditos para las prestaciones no contributivas previstas.

El componente obligatorio y contributivo que mantendrá la responsabilidad de la financiación de las prestaciones vigentes, se financiará con los impuestos afectados y las contribuciones patronales, es decir del 16 % de los salarios más el 3% de aporte de todos los trabajadores del sistema.

El 50 % de la contribución más los impuestos afectados se dedicarán a la financiación de las prestaciones vigentes hasta la fecha.

El otro 50 % restante (8%) se dedicará o aplicará al cálculo del Haber teórico y a la cobertura de invalidez y muerte el 3% de aporte del trabajador.

El componente obligatorio de contribución definida será financiado con el 8% de los aportes del trabajador.

Se revisarán las normas referidas al cumplimiento de las obligaciones de empleadores y trabajadores para con el régimen de tal forma que sea posible una recaudación más eficiente.

Resulta impostergable tomar decisiones para que este cumplimiento se verifique, especialmente en los organismos gubernamentales en todos los niveles.

El riguroso cumplimiento de las obligaciones financieras previstas, por parte de los diferentes sectores implicados (particulares y del Estado) será fundamental para ganar la confianza de los afiliados y consecuentemente su interés en realizar aportes.

Eliminar la tendencia a utilizar la previsión social para otros fines será indispensable por cuanto ya quedó demostrado que cuando se usa la previsión para fines fiscales, estos no se logran y la previsión se perjudica.

Incluir la obligatoriedad de realizar aportes en todos los planes sociales de desempleo y revalorizar el concepto de remuneración con aporte, evitando adicionales o suplementos de las llamadas no remunerativas.

5. Administración y Gestión

La relación del régimen con los trabajadores en lo referente a la afiliación y cotizaciones contemplará las características de cada grupo o sector de la actividad económica, mediante el diseño de programas diferenciales de afiliación, determinación de las obligaciones y cobranza según la actividad de que se trate.

Para la comprobación y otorgamiento del derecho a las prestaciones se deberá perfeccionar la historia laboral individual, con el objeto de tener registrados todos los aportes y contribuciones de cada trabajador y tomarlos como base para la acreditación de los requisitos de otorgamiento de las prestaciones y la determinación del haber de las mismas.

Conformar y consolidar un organismo especializado en la gestión recaudatoria de la seguridad social dependiente de la Secretaría de Seguridad Social, al que se le encomienda, en exclusividad, las funciones de aplicación, recaudación, verificación, fiscali-

zación y ejecución de los recursos de la Seguridad Social, con participación de los interesados.

Instrumentar programas de simplificación y tecnificación de la gestión de las prestaciones asignando funciones al organismo estatal administrador del régimen básico y las entidades administradoras de fondos complementarios bien delimitadas y adecuadamente coordinadas de acuerdo con sus competencias legales.

6. Transición e Instrumentación

Para poner en operación una reforma estructural como la propuesta, se hace necesario adoptar medidas inmediatas que permitan trazar lineamientos que marquen una nueva política en la materia.

Posiblemente haya que estructurar una disposición legal o reglamentaria que contenga un conjunto de medidas que demuestren esta nueva línea, ejemplo: un blanqueo de los contratos en el Estado, una mayor transparencia en el manejo de los recursos tripartitos (aportes, contribuciones e impuestos), una política clara que impida la utilización de los recursos o aun mecanismos del sistema para solucionar problemas fiscales (Ej.: Inversiones de las reservas en papeles del Estado, descuento del 13 %, entre otras medidas).

Otro criterio que habrá que dejar claro y demostrarlo es el respeto a las legítimas expectativas de toda una población cotizante/cumplidora que hace menos de 10 años se le modificó el régimen por el que habían aportado, observó sucesivas modificaciones (Ej. Ley de Solidaridad Previsional) y ahora se enfrentarían a un nuevo cambio.

Por ello, sin entrar a considerar aspectos jurídicos de los alcances de los "derechos adquiridos", cualquiera fuera la postura que se adoptara respecto de ellos, resulta imprescindible que se respete la situación de aquellos trabajadores cercanos a la edad jubilatoria. Lo que no admitirá demora alguna, ni gradualidad, son las medidas de "cobranza" y respeto a las normas financieras que se definan.

Convencidos de la importancia de que debe cobrarse lo que corresponde para poder pagar lo que se debe, es que el primer análisis técnico realizado fue el referente a la recaudación solicitado a la OISS y disponible desde julio de 2002.

Se han realizado cálculos que permiten tomar una idea del haber que da como resultado la aplicación de las fórmulas de la propuesta en el Régimen Básico o Componentes Asistencial y Contributivo y los resultados permiten afirmar que se trataría de prestaciones de nivel similar a las del régimen vigente, lo que facilitará la transición.

Cuando se realicen los estudios actuariales pertinentes la demostración de la factibilidad financiera no tendrá mayores problemas por cuanto las prestaciones no se diferencian en mucho de las previstas en la legislación actual.

En cambio será necesario un aumento en la financiación, para afectarlo a las prestaciones asistenciales y proporcionales propuestas. Este incremento, podrá resultar equivalente a la suma que implique normalizar los aportes y contribuciones en los niveles de 1994 y "blanquear" la cobranza sobre el total de los salarios en todos los empleadores, públicos y privados.

Este aumento será el "precio" de extender la cobertura con prestaciones proporcionales y asistenciales en una forma racional y con bases técnicas adecuadas, que es el objetivo central de la propuesta.

Con la fórmula propuesta, puede observarse que se "perjudican" quienes tienen una carrera ascendente con salarios más altos en los últimos 10 años y "beneficia" a los de salarios más bajos o con los últimos años con salarios menores que es un fenómeno frecuente en estos momentos.

Es muy claro que deberá preverse una progresividad en la puesta en marcha de esta reforma, más aun si se piensa en los aspectos prácticos como las dificultades de contar con la historia laboral individual completa y actualizada, aspecto no menor que crea incertidumbre en el afiliado. Como este es necesario superar todos los temas que puedan incidir en falta de confianza en el régimen.

CAPITULO V

Consideraciones finales

Consideraciones Finales

La Secretaría de Seguridad Social al presentar este trabajo, que ha sido el esfuerzo de Expertos internacionales y nacionales, miembros de la Comisión Especial y otros que han aportado ideas y sugerencias, como también de nuestros equipos técnicos, aspira a avanzar en el proceso de reforma que se iniciara al comienzo de la actual gestión de gobierno y que debería continuar hasta llegar al objetivo de poner en marcha el régimen que el país necesita.

Este camino no es corto ni simple por cuanto el régimen de previsión social abarca aspectos que interesan, en mayor o menor medida, a todos los ciudadanos, tiene gran impacto en la economía, en el Presupuesto del Estado y afecta directa o indirectamente a intereses económicos y otros de tipo social.

Todos los que hemos participado de este esfuerzo que tuvo como centro la búsqueda de consenso y la preocupación por recopilar todas las ideas, sugerencias y propuestas, esperamos que su publicación y difusión sirva para provocar inquietudes y la necesaria innovación que debe enmarcar a la nueva previsión social que los tiempos imponen.

Tenemos muy presente que no ha sido posible profundizar en la cuantificación del impacto de las fórmulas del financiamiento que sean sustentables en el largo plazo. Es decir, la determinación de las condiciones, en una perspectiva intertemporal, en que los aportes, contribuciones e impuestos afectados sean compatibles con un funcionamiento equilibrado de la economía, desde el punto de vista de su crecimiento, el impacto en las finanzas públicas y el mercado de trabajo. Al respecto logramos instalar el "Modelo de proyecciones", provisto por OIT, en nuestra área técnica que permitirá evaluar las propuestas de reforma en sus distintos escenarios.

En este orden de ideas, los lineamientos propuestos, aunque generales y limitados, en especial por razones del tiempo disponible, tienen como meta avanzar en los siguientes aspectos prioritarios:

- Fortalecer el régimen básico a la vez que definir con mayor claridad la evolución y desarrollo que se espera a mediano plazo.
- Brindar a todos los afiliados la posibilidad de obtener un complemento a sus prestaciones básicas simplificando las opciones.

- Avanzar en la vigencia de los principios centrales de la seguridad social, como la solidaridad con aquellos que no alcanzan a transitar una carrera laboral plena.
- Consagrar la igualdad de trato entre todos los cotizantes con la flexibilidad necesaria para adaptarse al mercado de trabajo vigente y a su más probable evolución.
- Propender a la integración de los excluidos de la cobertura con la utilización de herramientas contributivas y asistenciales coordinadas.
- Distribuir adecuadamente la función a cumplir por los entes públicos y privados eliminando la inútil discusión sobre supremacías, con el objeto de mejorar la gobernabilidad.
- Definir claramente el alcance del tratamiento de las contingencias entre el enfoque colectivo e individual
- Lograr transparencia en la financiación e impacto en el ahorro e inversión productiva.
- Modificar los criterios que tienden a la disminución de la porción del PBI que se dedica a la protección de estas contingencias por un incremento acorde con el crecimiento de la economía.
- Colaborar para la búsqueda de las decisiones políticas que en definitiva concretan las aspiraciones de los ciudadanos y deben ordenar la carga financiera para sostener a los ancianos, inválidos y sobrevivientes como se merecen, en una sociedad solidaria y moderna.

Finalmente, reitero mi agradecimiento a mi equipo de colaboradores que no midieron su apoyo a este proyecto y mantienen la mística de la solidaridad que debe prevalecer en quienes se dedican a la seguridad social.

Alfredo H. Conte-Grand
Secretario de Seguridad Social

Indice

Prólogo

CAPITULO I

La Previsión Social en Argentina

1. Evolución de la previsión social argentina (pág 11)

1. Antecedentes
2. Regímenes orgánicos de previsión social
3. Organización institucional de la recaudación de la seguridad social

2. Descripción de los regímenes previsionales vigentes (pág 19)

1. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
2. Otros regímenes previsionales que coexisten con el SIJyP

3. Condicionantes de la situación actual (pág 23)

1. Condicionantes demográficos
2. Condicionantes económicos

4. Descripción de la situación actual (pág 31)

1. Población cubierta
2. Financiamiento del SIJyP
3. Particularidades del Régimen de Capitalización Individual
4. Prestaciones
5. Particularidades del Régimen Publico de Reparto
6. Situación de los haberes previsionales correspondientes al Régimen de la Ley 18.037
7. Situación de los Regímenes Previsionales Especiales

5. Pensiones no Contributivas (pág 55)

6. Proyecciones de corto plazo - OIT (pág 57)

CAPITULO II

Discusiones, propuestas y sugerencias para la reforma del régimen previsional

1. Proceso de reforma (pág 63)

2. Bases para el acuerdo por la seguridad social. (pág 67)

1. Informe de avance de la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional
2. Propuesta para la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional
3. Comentarios de los actores sociales
 1. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires
 2. Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
 3. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 4. Confederación General del Trabajo
 5. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal

CAPITULO III

Comentarios de los Expertos Internacionales

1. Oficina Internacional del Trabajo - Sector de Protección Social (pág 111)

2. Giovanni Tamburi - Asociación Internacional de la Seguridad Social (pág 137)

3. Adolfo Jiménez Fernández - Organización Iberoamericana de Seguridad Social
(pág 155)

4. Andras Uthoff - Comisión Económica para América Latina (pág 161)

CAPITULO IV

Lineamientos para la reforma del régimen previsional

1. Antecedentes y propósitos (pág 175)

2. Fundamentos Centrales (pág 175)

3. Lineamientos para la reforma (pág 176)

1. Cumplimiento de la función del Estado en materia de protección social
2. Ampliación de la cobertura
3. Responsabilidad por la protección
4. Financiación
5. Administración y gestión
6. Transición e instrumentación

CAPITULO V

Consideraciones finales (pág 191)

Por las características de este proceso y algunas limitaciones para esta edición no ha sido posible contar con corrector de estilo, por lo que se ruega disimular los errores que puedan haberse deslizado.

LIBRO BLANCO DE LA PREVISION SOCIAL

Impreso en los Talleres Gráficos de rue Dominó.

Diseño gráfico María Laura Nieto.

Buenos aires. Argentina.

Mayo 2003.

