

Seguridad social para todos

Por **Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva**

Continuar con la mejora del sistema previsional en general y de los haberes en particular para resarcir a los jubilados de tantos años de pauperización y olvido debe ser un objetivo a alcanzar. Para encarar la decisión política correcta se requiere generar un debate amplio sobre la financiación del Estado en general y del Sistema Previsional en particular. Es necesario apoyarse en estudios integrales sobre la problemática que permitan dar respuesta a los interrogantes básicos: qué sistema de seguridad social, para quiénes y con qué recursos, para así continuar con las modificaciones iniciadas en esta década. Desde este punto de vista, tanto las reformas ya encaradas por el Poder Ejecutivo como la proliferación de proyectos opositores sobre el asunto en el Congreso de la Nación, resultan provechosos para la profundización de un debate del que parece estar ajeno el proyecto que tuvo media sanción en Diputados.

Esta nota, que bien podría leerse como continuación de las publicadas en Entrelíneas de la Política Económica N° 15-16, se concentra en algunos de los puntos a tener en cuenta en el debate sobre el sistema de seguridad social que se intensificó como consecuencia de la media sanción en Diputados de un proyecto que estipula la actualización de los haberes jubilatorios (de acuerdo a lo sentenciado por la Corte Suprema de Justicia en los casos Badaro y Sanchez) y el establecimiento de una regla, el 82 por ciento, para la determinación del haber mínimo en función del salario mínimo vital y móvil (SMVM) que rige para todos los trabajadores.

Al recinto de la Cámara de Diputados llegaron dos dictámenes: uno de mayoría que no estipulaba fuentes de financiamiento¹ alternativas para la modificación, y uno por minoría que establecía cambios en las contribuciones patronales. Esta Cámara dio media sanción al primero de ellos y, al momento de escribir esta nota, aún se desconoce el resultado final del tratamiento en el Senado, aunque se especula con la posibilidad de un veto del Poder Ejecutivo si llegara a ser aprobado... Con este debate instalado, resulta oportuno establecer algunas definiciones y precisiones sobre el asunto, que puedan ayudar a esclarecer las disyuntivas que enfrenta el sistema tal como se encuentra estructurado actualmente, y la necesidad de continuar y consensuar un proceso de reformas.

Sobre los sistemas de pensión

En todas las sociedades modernas los sistemas previsionales son instituidos por el Estado con el objetivo de transferir ingresos a los adultos mayores para su sostén económico. Si bien, en general, hay acuerdo en cuanto al objetivo social que estos cumplen², existen diferencias con relación a las formas que adopta su implementación y en especial su financiamiento.

Los debates se concentran en 1) los vínculos entre los sistemas de jubilaciones y pensiones y el mercado de trabajo y la definición sobre el sujeto que tiene el derecho de recibir los beneficios, 2) el origen de los recursos financieros del sistema que definen el carácter contributivo o no contributivo del mismo y 3) el rol del Estado en la

- 1) Esto resulta violatorio del artículo 38 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que dice que "Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento" y del artículo 5 de la Ley 24.629 de Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa: "Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos. En caso contrario quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional".
- 2) Rofman, R. y Lucchetti, L. Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura. Banco Mundial, 2006.

administración del sistema en general, dando lugar a la antinomia entre fondos propios acumulados o “régimen de capitalización” y transferencias inter-generacionales o “régimen de reparto”.

La primera controversia se refiere a un debate central que generalmente se presenta como la oposición entre “Bismarck” y “Beveridge”, aludiendo a los fundadores de los sistemas de pensiones en Alemania y el Reino Unido respectivamente.

En términos actuales, el punto es si se establece como beneficiario del sistema a los trabajadores asalariados después de su retiro o sencillamente a todos los ciudadanos, es decir, si se considera al beneficio jubilatorio como un salario diferido que compensa la pérdida de ingresos por dejar su actividad, o como un derecho a un ingreso en la vejez que garantice un determinado nivel de vida independientemente de su historia laboral.

La segunda cuestión en debate es sobre los principios financieros de los sistemas de seguridad social. Este aspecto, relacionado con el anterior, trataría de responder si el sistema debería ser financiado por sus propios beneficiarios o por la población en general a través de impuestos. El primer enfoque definiría al sistema como “contributivo” porque quienes contribuyen se ganan el derecho de recibir los beneficios, mientras el segundo se conoce como “no contributivo”.

Si el sistema es visto como una transferencia orientada a regular los ingresos laborales (la idea del “salario diferido”) en general se piensa en esquemas contributivos por su relativa vinculación entre los futuros beneficiarios y los aportantes al régimen mediante una porción de sus salarios actuales. Asociada a esta cuestión también surge la idea de mantener una cierta proporcionalidad entre el salario activo y el beneficio al que tendrían derecho en el futuro.

Los enfoques no contributivos normalmente se concentran en las necesidades de los adultos mayores, sin tener en cuenta sus ingresos o aportes anteriores y por lo tanto tienden a verse como “universales” aunque también puedan definirse poblaciones objetivo más acotadas en función de algún criterio de focalización. En este caso, la fuente de financiamiento propuesta suele ser la misma que para el resto de los gastos sociales del Estado, es decir las rentas generales producidas de la recaudación de impuestos, incorporando en la discusión sobre la definición del sistema toda la cuestión sobre “progresividad o regresividad” del sistema impositivo. Además en este último esquema la sostenibilidad del sistema deja de depender de la dinámica del mercado laboral o la relación entre aportantes y beneficiarios al régimen.

No obstante, las definiciones no son excluyentes en el sentido que es posible sostener un régimen contributivo y universal en sus beneficios o que sea no contributivo en su forma de financiamiento y que pague beneficios focalizados en función de los ingresos laborales.

El Estado a su vez suele intervenir directamente en la administración de las transferencias en regímenes de participación obligatoria (por los problemas de asimetría en la información, miopía e incertidumbre vinculadas a las decisiones inter temporales de los agentes y propias de los mercados financieros), o regulando los esquemas privados a través de los cuales se distribuyen (mercados financieros y de seguros).

Así, en general, nos encontramos frente a sistemas individuales (donde cada trabajador se auto asegura) y/o financiados con fondos propios (donde los ahorros individuales se capitalizan para financiar los futuros beneficios), o sistemas solidarios colectivos (donde un grupo de trabajadores se financian entre sí) o con transferencias inter-

generacionales o “de reparto” (donde los trabajadores actuales financian a los jubilados actuales).

En la mayoría de los países de América Latina³, los sistemas previsionales están organizados como una combinación de esquemas contributivos y no contributivos y financian distintos componentes orientados a proporcionar alivio a la pobreza de los adultos mayores y estabilidad en los ingresos de los trabajadores retirados. A esta combinación se llegó de forma más o menos implícita, ya que en general fueron organizados formalmente como sistemas de reparto y financiados en su totalidad a través de un esquema contributivo pero en la práctica contaban también con pensiones mínimas o no contributivas y recibían financiamiento proveniente de ingresos fiscales generales.

El sistema previsional argentino

Los antecedentes del régimen jubilatorio argentino superan los 100 años⁴, lo cual lo convierte en uno de los pioneros a nivel mundial. Ya a fines del siglo XIX surgen las primeras leyes jubilatorias, que se mantienen todavía dentro del concepto graciable o semi-graciable 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 en concepto de aportes personales para ir generando un fondo de jubilaciones. 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 cuatro períodos:

1) La conformación del sistema: abarca desde las primeras experiencias desde fines del siglo XIX y llega hasta fines de los años '60s. Empieza con los regímenes “de capitalización” mediante cajas previsionales: ferroviarios, bancarios, servicios públicos, etc. A partir del primer peronismo se alcanza la expansión de los beneficios hacia la universalización del sistema bajo la lógica de reparto pero sin conformar un régimen único. Finalmente, se efectúa la unificación legislativa y reforma administrativa a fines de los años 60 cuando se conforma el “Sistema Nacional de Previsión Social” de reparto mediante los decretos leyes 18.037 y 18.038.

Es en esta etapa cuando aparece, durante el gobierno de Frondizi, el tan mentado “82 por ciento” para las jubilaciones y el 61,5 por ciento (el 75 por ciento del 82 por ciento) para las pensiones, a partir de la ley 14.499 del año 1958. Estas proporciones eran aplicables a los haberes más bajos y decrecían para los salarios más altos. Pero esta regla perduró poco más de 10 años porque durante el gobierno dictatorial de Onganía, en 1969, se modificó mediante las leyes 18.037 y 18.038 y se fijó la relación para los jubilados en el 70 por ciento del salario para quienes tuvieran 30 años de aportes, y se mantuvo el 82 por ciento sólo para el caso de aquellos que reunían más de 42 años de aportes.

2) Crisis del régimen de reparto: aunque con la maduración del sistema habían empezado a aparecer las primeras dificultades financieras, es a partir del cambio en la política económica iniciado por la última dictadura que el sistema entra en crisis. La caída del salario real y la expansión de la informalidad laboral afectaron las fuentes contributivas de financiamiento y llevaron a la emergencia previsional que detonó en toda su magnitud a mediados de los ochenta.

3) Rofman, R. y Lucchetti, L.
4) Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social. Libro blanco de la previsión social. Buenos Aires, 2003

En esta etapa de inestabilidad institucional y macroeconómica se incumple sistemáticamente el 70 / 82 por ciento, se eliminan las contribuciones patronales en 1980 para retomarlas en 1984 y se incorporan por primera vez los ingresos impositivos al financiamiento del sistema: una proporción del IVA durante el gobierno militar para compensar la eliminación de las contribuciones patronales, e impuestos específicos al consumo de combustibles y telefonía a fines de los ochenta para financiar el déficit estructural del régimen.

3) El régimen de capitalización individual: la crisis de financiamiento abrió el camino para reformar el sistema e incorporar la administración privada a partir de la Ley 24.241 aprobada en septiembre de 1993.

La reforma no resolvió, sin embargo, ninguno de los problemas del sistema anterior. Por el contrario, profundizó el desfinanciamiento del régimen de reparto al desviarse los aportes personales hacia las AFJP y reducirse la cantidad de cotizantes en relación a la población activa. Al mismo tiempo, actuaron en la misma dirección el aumento de la informalidad y la política ofertista de reducción de las cargas laborales y la flexibilidad laboral. Todos estos factores exigieron que se aumenten las fuentes no contributivas para financiar al régimen de reparto que mantenía a casi todos los jubilados hasta representar más del 40% del total de recursos (ver Entrelíneas 15 y 16).

La crisis financiera internacional terminó de poner en evidencia la endeblez del sistema, al generar una veloz contracción en el valor de los fondos administrados por las AFJP.

4) Recuperación del sistema previsional: empezó con la resignificación del régimen de reparto a partir de la recuperación de los haberes mínimos, la incorporación de los excluidos por el régimen de capitalización por no realizar aportes suficientes y la ley de movilidad previsional. Cuando se alcanzaron los consensos suficientes (por la crisis internacional) se realizó la "contra-reforma" del sistema de previsión, esto es, la recuperación de la administración por parte del Estado de los aportes personales.

En esta nueva generación de reformas, se abandona la lógica de capitalización individual y se retoma íntegramente el esquema de reparto con ampliación de la cobertura y componentes solidarios no contributivos.

Situación actual del sistema

La relevancia del sistema de jubilaciones y pensiones dentro del conjunto de las erogaciones fiscales implica que cualquier decisión sobre la materia conlleve un fuerte impacto dentro del presupuesto. A su vez, por las particularidades del sistema, las decisiones actuales tienen fuertes implicancias en el futuro y en consecuencia debe analizarse con cuidado su sostenibilidad y sustentabilidad en el tiempo.

En este punto, además, resulta necesario contemplar variables demográficas (tasa de natalidad, expectativa de vida, envejecimiento de la población) y económicas (nivel de informalidad de la economía, tasa de actividad, cumplimiento tributario) que también van a determinar las necesidades de financiamiento del sistema para lo cual se requieren estudios actuariales que parecerían olvidados, por ejemplo, en los debates legislativos.

Los sistemas jubilatorios que surgieron en la posguerra han sufrido modificaciones en todas partes y actualmente se enfrentan a crisis y reformas en la mayor parte del mundo desarrollado a causa de las proyecciones de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo actuales.

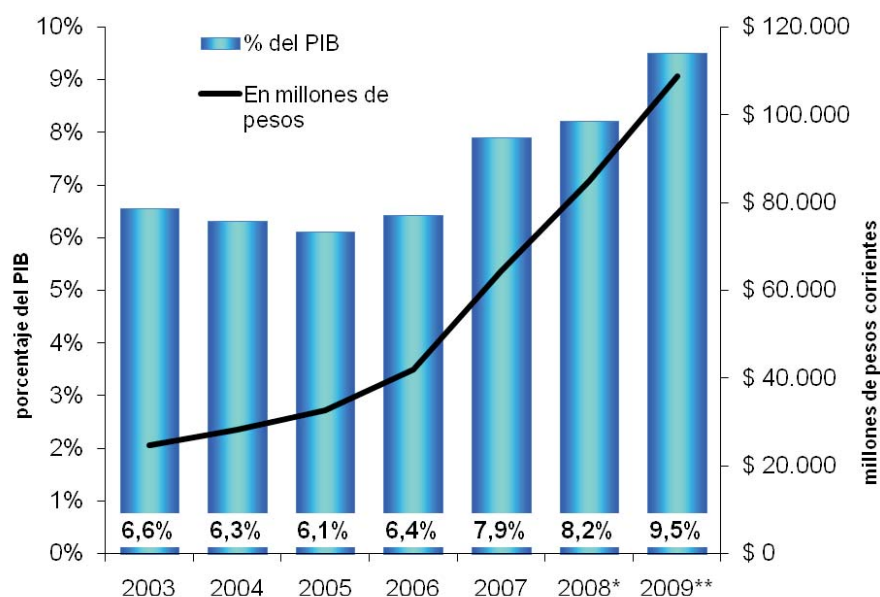
El gasto en previsión social

El gasto en previsión social es hoy el principal componente de las erogaciones públicas en la Argentina, representa casi la cuarta parte del total del gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) y más de la mitad de los gastos con finalidad social que afronta en forma directa el Estado Nacional.

El gasto en previsión social creció en el último lustro más de 3 puntos porcentuales en términos del PIB, hasta llegar a representar más del 9 por ciento en la actualidad.

Gráfico N° 1

Gasto Público Consolidado en Previsión Social 2003-2009



Nota: * provisorio, ** estimado

Fuente: CIEPYC en base a datos de DAGPyPS SPE - MEyFP

Esta evolución de las erogaciones previsionales es consecuencia de la política previsional iniciada en 2003: aumento en los haberes, en especial del mínimo, y expansión de la cobertura del sistema, encarada a partir de 2005.

En efecto, desde 2003 la jubilación mínima se actualizó en 7 años más de 15 veces, con un aumento nominal acumulado de casi el 600 por ciento (pasó de \$ 150 a \$ 1.046 a partir de septiembre de este año).

Este fenomenal incremento en el haber mínimo no se reproduce en las escalas superiores que comenzaron a recibir incrementos periódicos desde 2006. Las jubilaciones "no mínimas" aumentaron un 170 por ciento (lo que dio origen a las causas judiciales que culminaron en ajustes por el periodo 2002-2006 como el llamado caso Badaro que tuvo dos sentencias de la Corte Suprema de Justicia). Sin embargo, influenciado por el aumento de la mínima, el haber medio creció un 320 por ciento, variación muy superior a la inflación observada desde 2003 y mayor inclusive que la variación del tipo de cambio en relación con el 1 a 1 de los noventa.

Además, entre 2005 y 2007 se introdujeron una serie de modificaciones (ver Entrelíneas

N° 15 y 16) tendientes a aumentar la cobertura del sistema, esto es, la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población de adultos mayores o en edad de jubilarse.

Hasta la privatización del régimen, Argentina era uno de los países con mayor cobertura de América Latina, con tasas cercanas al 80 por ciento. Sin embargo, en menos de diez años, entre 1995 y 2004, pasó del 77 por ciento a menos de 69 por ciento⁵ y con proyecciones que continuaban la tendencia a la baja.

Con el Plan de Inclusión Previsional instrumentado a partir de 2005 se incorporaron aproximadamente 2,4 millones de nuevos jubilados y la cobertura no sólo recuperó la tasa previa a la privatización, sino que la superó ampliamente hasta acercarse al 88 por ciento a partir de 2008, convirtiéndose así en el país de Latinoamérica con mayor tasa de cobertura. Los jubilados incorporados se sumaron a aquellos que cobraban la mínima aunque en los primeros años se les deducen los aportes no realizados.

Finalmente, a fines de 2008, se dio por terminado el camino iniciado con la privatización del régimen y se traspasaron los fondos acumulados para ser administrados por el Estado. Desde entonces, los aportes personales, que eran derivados a las AFJP, pasaron a financiar las prestaciones de la ANSES.

El balance de la Seguridad Social

La estructura de ingresos y gastos de la ANSES excede lo previsional. La ANSES también recibe los Aportes y contribuciones que se destinan a financiar las Asignaciones Familiares y el Seguro de desempleo, y cubre las prestaciones no contributivas como las pensiones a ex combatientes de Malvinas y, desde su reciente instauración, la Asignación Universal por Hijo (AUH).

En el conjunto de todas estas intervenciones, la ANSES tiene actualmente un excedente de ingresos por sobre sus gastos (superávit) vinculado a los componentes no contributivos que recibe y que se han incrementado por la creciente recaudación tributaria (Ver Entrelíneas N°15 y 16). Si se considerasen únicamente los componentes contributivos (esto es, ingresos por contribuciones patronales y aportes personales menos pagos por prestaciones de la seguridad social), el resultado sería deficitario.

Cuadro N°1
Ingresos y Gastos devengados de la Seguridad Social

	Aportes y Contribuciones	Recursos Tributarios	Total de recursos	Jubilaciones y pensiones	Asignaciones familiares	Desempleo	Total de gastos
2003	10.146	11.944	22.089	16.351	2.136	236	18.722
2004	13.430	17.046	30.475	18.286	2.431	158	20.875
2005	17.434	20.683	38.117	20.773	3.379	182	24.333
2006	22.443	24.881	47.324	26.176	3.714	303	30.193
2007	30.143	32.367	62.509	41.677	5.555	385	47.616
2008	49.284	40.286	89.570	55.479	7.641	463	63.583
2009	59.297	43.597	102.894	77.768	9.672	610	88.049

Fuente: CIEPYC en base a datos de SSS - MTEySS

Los recursos propios de la Seguridad Social son los obtenidos mediante los aportes y contribuciones que se determinan sobre una masa salarial de trabajadores formales de aproximadamente 8,5 millones que aportan a la ANSES, de los cuales unos 5,8 millones están en relación de dependencia y se desenvuelven en el sector privado. Estos recursos alcanzaron en el año 2009 a \$ 59.000 millones

5) Rofman, R. y Lucchetti, 2006, op. cit.

Los gastos en jubilaciones y pensiones de la ANSES alcanzaron en 2009 a \$78.000 millones, pero una parte de los Aportes y Contribuciones tienen como destino las Asignaciones Familiares y el Seguro de desempleo de quienes realizan esos aportes, que en ese año fueron de \$9.672 y \$610 millones, respectivamente. Todas estas prestaciones sumadas representaron en 2009 \$88.000 millones.

En consecuencia, si el sistema se financiase sólo con las fuentes contributivas, sería deficitario en casi \$29.000 millones anuales. Por esta razón, el sistema de seguridad social requiere de financiamiento extra obtenido mediante fuentes no contributivas.

En la actualidad, estos recursos surgen de las asignaciones específicas de varios impuestos y del 15% de la masa coparticipable. Estos ingresos son las fuentes no contributivas de la seguridad social y representaron en 2009 \$44.000 millones, el 43% del total de recursos que dispuso el sistema.

Las asignaciones específicas de impuestos que recibe la ANSES representan algo menos del 20 por ciento de la recaudación total de la AFIP por impuestos y derechos sobre el comercio exterior (excluidos los aportes y contribuciones).

Así, el sistema previsional se financia con impuestos a los que contribuye el conjunto de la población, incluidos los trabajadores informales, independientemente de las posibilidades que tengan de acceder a una jubilación en el futuro. Por lo tanto, en este sentido, no son recursos propios de los jubilados.

Si se descontasen todas las prestaciones no contributivas, esto es, las pensiones graciables, ex combatientes, AUH y los nuevos jubilados del Plan de Inclusión (aunque en realidad estos últimos realizan aportes), aún así, el sistema requeriría de recursos adicionales para financiar las jubilaciones y pensiones.

La ANSES en los últimos años (en especial a partir del traspaso del fondo que administraban las AFJP) asumió un nuevo rol: financia proyectos productivos y de infraestructura. Pero en este caso, se trata de inversiones que le permiten obtener rentabilidad al Fondo de Garantía de sustentabilidad, al mismo tiempo que aporta a promover el desarrollo económico que da sustentabilidad al sistema. Esta función se lleva a cabo con el stock disponible en el fondo, tarea que también debían realizar las AFJP (estaban obligadas a invertir el 5% de sus fondos en estos destinos), pero no lo cumplían.

La sostenibilidad del régimen

Ahora bien, como ya se dijo, un sistema de reparto se basa implícitamente en un contrato inter-generacional entre la clase activa y la pasiva, y la viabilidad en el cumplimiento de dicho pacto depende en gran medida de la relación entre el número de trabajadores activos aportantes y el número de pasivos beneficiarios.

Resulta por lo tanto importante verificar que en la actualidad la relación entre aportantes al régimen (los 8,5 millones de trabajadores formales que aportan a la ANSES) y beneficiarios del mismo (aproximadamente 5,6 millones de jubilados y pensionados), o coeficiente de sostenimiento del régimen de reparto, es de, apenas, 1,5 (acá también impacta el hecho de la incorporación de nuevos beneficiarios por la moratoria previsional).

En este caso no sólo el envejecimiento de la población y la baja tasa de natalidad explican el bajo coeficiente entre aportantes y beneficiarios, sino la aún muy importante ilegalidad en la que se desenvuelven aproximadamente el 40 por ciento de las

relaciones laborales.

En efecto, el total de ocupados en la Argentina es de 16,5 millones de personas, de los cuales unos 6,5 millones son asalariados que no hacen aportes al sistema por desempeñarse en la economía no registrada, con porcentajes mayores de informalidad en los sectores de servicio doméstico y el empleo rural. En los últimos años se han impulsado nuevas regulaciones de trabajo para fomentar la registración y los beneficios laborales y de la seguridad social y se ha recuperado la función de policía del trabajo que prácticamente había desaparecido debido a su desconcentración en las provincias en los años noventa.

Pero volviendo a la cuestión del coeficiente de sostenimiento (entre aportantes y beneficiarios) del sistema previsional, si bien la alta proporción de trabajadores no registrados influye negativamente en la sustentabilidad de un sistema de reparto, los datos revelan que aún incorporando a la totalidad de los trabajadores no registrados esta relación no llega a 3 aportantes por cada beneficiario, cuando tradicionalmente se planteó que un sistema de este tipo requiere una relación de 4 activos por cada pasivo para lograr autofinanciarse (para una tasa de imposición promedio sobre el salario del orden del 20%).

En consecuencia, aún si se lograra el pleno empleo y el registro de toda la población económicamente activa, el sistema tendría dificultades para su autofinanciamiento habida cuenta que el envejecimiento de la pirámide poblacional aporta lo suyo para el futuro: basta recordar que para el año 2030 la población de más de 60 años proyectada será el 17,5% del total y para el 2050 superará el 23%.

Por lo tanto es vital para un sistema previsional, incluso uno de capitalización, el crecimiento del nivel de actividad, del empleo registrado y de los salarios reales para aumentar y estabilizar el coeficiente de sostenimiento del sistema.

Según los datos de 2009, el déficit previsional puro fue del orden de los \$30.000 millones, con lo cual en un sistema sin ingresos no contributivos el haber medio debería ser inferior o los aportes y contribuciones más elevados para equilibrar el sistema.

Esto es así porque en un régimen contributivo de reparto, la relación entre el haber medio y el salario de un trabajador activo depende de la relación entre el número de aportantes activos al sistema y el número de jubilados así como de la tasa de imposición personal y patronal sobre el salario. Si la relación entre aportantes activos y beneficiarios cae, como efectivamente ocurrió en la Argentina, para mantener una cierta relación entre el haber jubilatorio y el salario (por ejemplo 70% u 82%), se debe aumentar la tasa de los aportes personales o contribuciones patronales, o bien crear nuevos impuestos y salir de la lógica de un régimen puramente contributivo.

En efecto esto es lo que ha hecho la Argentina desde mediados de los años ochenta cuando empezó a incorporar recursos tributarios para financiar el déficit previsional. En la actualidad, como ya se dijo, el sistema recibe entre un 40 y un 45 por ciento de sus ingresos de fuentes "no contributivas", y esto se utilizó en el último quinquenio para extender la cobertura a 2,4 millones de adultos mayores y poder pagar jubilaciones y pensiones superiores a las que determinaría un esquema contributivo puro.

¿Qué proponen los proyectos de la oposición?

La media sanción de la Cámara de diputados tiene dos componentes:

1) elevar y fijar el haber mínimo en una relación de 82 por ciento (hoy representa el 60 por

ciento) respecto del salario mínimo vital y móvil (SMVM), esto es, elevarlo de los \$1.046 que regirá a partir de septiembre a \$1.427 (el SMVM será de \$1.740 desde agosto y de \$1.840 a partir de enero de 2011), y

2) actualizar los haberes superiores al mínimo, es decir, “desachatar” la pirámide, teniendo en cuenta las variaciones de los salarios en el período 2002-06, que resultó el período con menores aumentos para estos jubilados con apenas el 10% en 2004 y el 11% en 2006. El incremento beneficiaría a unos 800 mil jubilados y el aumento consistiría en otorgarles el 88 por ciento que estipuló la Corte Suprema de Justicia en el caso Badaro para dicho período.

De implementarse ambas medidas, el costo fiscal anual estimado asciende a entre \$ 35.000 millones y \$40.000 millones (entre 2,5 y 3 por ciento del PBI) y el proyecto del dictamen de mayoría aprobado no contempla el origen del financiamiento.

Las alternativas para financiar un incremento de esas características bajo las circunstancias descriptas del sistema actual, serían:

1) incrementar el coeficiente de sostenibilidad (esto es crear más aportantes activos por cada pasivo) mediante la disminución de la informalidad, el desempleo y la creación de más trabajo formal. Los avances en la materia en estos últimos siete años demuestran lo complejo de avanzar con mayor velocidad en el logro de esos objetivos de mediano plazo, mientras el sistema requeriría de financiamiento en el presente;

2) aumentar la tasa de imposición sobre el trabajo. En efecto, el proyecto de minoría estipulaba el retorno de las contribuciones patronales al 33% (16% para el sistema previsional, 2% para el PAMI, 7,5% para las asignaciones familiares, 1,5% para el fondo de empleo y 6% para las obras sociales) vigente antes de la reforma de 1993, aunque sería sólo para las empresas grandes. Actualmente, las contribuciones patronales son del 23% (17% para el sistema previsional, PAMI, Asignaciones familiares y fondo de empleo, sin discriminar y 6% para obras sociales) y se elevan a 27% para las empresas grandes del sector servicios (incluido Comercio). Además, las Contribuciones patronales pueden ser descontadas del pago de IVA (mediante un régimen de crédito fiscal) según localización de la actividad: es nulo en el área metropolitana (CABA y primero y segundo cordón del conurbano) y crece a medida que se aleja hasta superar los 10 puntos porcentuales en Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Misiones.

Esos aportes fueron recortados con el argumento de que achicar los costos empresarios aumentaría la competitividad y favorecería el trabajo registrado. Sobre esto último la realidad demostró que no fue cierto y sobre la competitividad el argumento sigue siendo válido en sentido inverso.

En un proyecto presentado en el Congreso en abril de este año por el bloque Proyecto Sur se propuso esta suba de las contribuciones y se estimó el beneficio fiscal en \$15.000 millones al año. En dicho proyecto se los destinaba a compensar la eliminación del 15 por ciento de la coparticipación que se destina a la ANSES por un monto semejante. Aún sin tener en cuenta esta compensación, resulta por sí sola una medida insuficiente para financiar el monto requerido.

Restituir las contribuciones patronales como una fuente legítima de financiamiento del sistema de seguridad social, sobre todo si se plantea como posible la segmentación para determinados tipos de empresas, puede resultar justo en términos de la distribución de la carga entre capital y trabajo. Sin embargo, es preciso analizar con más detalle muchas de sus implicancias y efectos, dado que hoy también existen reducciones por

localización y pagos a cuenta de impuestos nacionales que deberían ser estudiados antes de realizar modificaciones, para calcular no sólo los beneficios sino también las reducciones impositivas que se derivarían de la medida. Para ver tan sólo un ejemplo, si las empresas no trasladaran a precio la mayor carga, lo que pagarían por las contribuciones les reduciría la base imponible del impuesto a las Ganancias.

3) subir impuestos claramente es una alternativa al momento de pensar en aumentar prestaciones de la seguridad social o incrementar el gasto público social. Sin embargo no se ha presentado ninguna propuesta que contemple esto, sino más bien lo contrario (reducción de retenciones a los productos del agro, quitar el 15% de la pre coparticipación que financia la ANSES, aumento en el mínimo no imponible de ganancias, etc.).

En este sentido, las alternativas llevan la discusión a la necesidad de pensar una reforma paulatina de la estructura tributaria (ver Entrelíneas N°6 y 7). Aún hay camino por recorrer en cuanto a gravámenes sobre rentas que no son alcanzadas y que deberían ser contempladas y/o modificaciones varias para realizar entre los impuestos vigentes de forma de alcanzar una carga tributaria más progresiva que coopere con el objetivo social de la redistribución de la riqueza.

4) reasignar partidas presupuestarias fue la respuesta más elaborada por parte de quienes defendieron los proyectos de aumento en el haber mínimo. Los subsidios a las tarifas de gas, luz y transportes fueron las más mencionadas. Al respecto no cabe más que esperar ya que, en efecto, corresponde al Congreso de la Nación discutir sobre la distribución del presupuesto nacional y en breve podremos analizar las propuestas de los distintos bloques sobre la formulación presupuestaria para el año próximo.

El 82 por ciento ¿de qué?

En el imaginario social está instalada la creencia de que el haber previsional debería ser el 82% del salario para todos los jubilados. Sin embargo, jamás fue así en toda la historia del sistema previsional argentino.

Para entender esto hay que remontarse al gobierno de Arturo Frondizi. En esa época se aprobó la Ley 14.499 que instituyó el haber como 82 por ciento del salario activo. Pero esta proporción correspondía a los haberes menores y establecía que esta proporción debía ser decreciente a medida que el salario fuese superior.⁶

Cuadro N°2
Relación Haber/Salario en la Ley 14.499. En m\$

Salario	Haber	Tasa
3.049	2.500	82%
6.098	5.000	82%
7.317	5.700	78%
9.756	6.900	71%
11.585	7.500	65%
14.634	8.000	55%
24.390	9.600	39%
36.585	10.160	28%

Fuente: CIEPYC

Este apropiado criterio perduró por poco más de 10 años porque durante el gobierno de Onganía se volvió a reformular el sistema mediante los decretos leyes 18.037 y 18.038.

6) En el Artículo 4° de esta Ley se disponía la determinación del haber según la escala siguiente: "Cuando el haber jubilatorio resultante fuere mayor de m\$. 5.000 el excedente de esa suma se determinará con sujeción a la siguiente escala acumulativa: De más de m\$. 5.000 a m\$. 7.000: pesos 5.000 moneda nacional más el 70 % del excedente de m\$. 5.000. De más de m\$. 7.000 a m\$. 9.000: pesos 6.400 moneda nacional más el 50 % del excedente de m\$. 7.000. De m\$. 9.000 en adelante: m\$. 7.400 más el 20 % del excedente de m\$. 9.000. Cuando aplicada la escala precedente el monto supere a m\$. 10.000, para el excedente de esa suma sólo se computará el 10 %".

A partir de allí, se eliminó el esquema decreciente de determinación del haber y se dispuso como criterio general que el haber sería el 70 por ciento del salario para los jubilados y 52,5 por ciento para las pensiones (el 75 por ciento del 70 por ciento) para quienes tuvieran 30 años de aporte. Para quienes tuvieran aportes por más tiempo se adicionaría un punto porcentual, hasta llegar al 82 por ciento en el caso de aquellos que hubieran realizado al menos 42 años de aportes, situación por demás excepcional en un sistema que tenía sólo 25 años con cierto grado de universalización.

También se incorporó con el decreto ley 18.037 (artículo 46) un haber por edad avanzada para quienes tuvieran más de 65 años (en un sistema que requería 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres) y hubieran realizado al menos 10 años de aportes, equivalente al 50 por ciento del haber general más una bonificación del 1 por ciento por cada año de servicios que exceda de 10.

Con la reforma del año 1994 se altera la relación haber / salario y se establece un complejo cálculo que sigue vigente hasta la actualidad. Contiene diversos componentes y entre ellos una prestación básica universal (PBU), que representa una suma fija para todos aquellos que puedan acceder a una jubilación, esto es, quienes tuvieron al menos 30 años de aportes (Artículo 19°). La PBU regía también para el régimen de capitalización y era financiada por el Estado mediante las contribuciones patronales.

La PBU no figuraba en el proyecto original del Ejecutivo y su incorporación permitió que aquellos que cumplían con los requisitos recibieran un mínimo igual para todos y, en consecuencia, representó una mayor proporción del haber para quienes tenían menores salarios. En este sentido, es un avance respecto a la situación anterior y se podría decir que es el componente de reparto que tenía el régimen de capitalización. Sin embargo, al exigir años de aporte, y a pesar de su nombre, no es universal.

La prestación por Edad avanzada, aunque no figuraba en la Ley 24.241, fue incorporada poco tiempo después mediante la Ley 24.347, al agregarla como artículo 34 bis. En éste se contempla la prestación para aquellos que tuvieran al menos 70 años y 10 años de aportes, a quienes les corresponde el 70% de la PBU y las prestaciones compensatorias, adicional por permanencia u ordinaria, según corresponda.

El proyecto aprobado no procura modificar la determinación del haber jubilatorio. Sencillamente, dispone, como vimos, que el haber mínimo se fije en el 82 por ciento del salario mínimo, vital y móvil, pero no establece ninguna relación para aquellos haberes que fueran superiores. En consecuencia, el proyecto no se asemeja a ninguna de las experiencias del pasado, ni a la Ley de Frondizi ni al decreto ley de Onganía.

Ante esta propuesta surge una paradoja. Durante los años '90s y hasta el año 2003, tanto el haber mínimo como el SMVM estuvieron congelados, en \$150 el primero y \$200 el segundo y en consecuencia, esta relación fue en todo ese período del 75%, superior al 60% actual. A partir de septiembre de 2010 el haber mínimo pasará a \$1.046 y el SMVM a \$1.740, con un aumento de casi el 600 por ciento el primero y 770 por ciento el segundo.

Sin embargo, si actualizáramos el SMVM de aquella época, por ejemplo con el tipo de cambio, arribaríamos a que, con un dólar igual a 4 pesos (para simplificar), éste debería ser en la actualidad igual a \$800 (se alcanzarían resultados similares o inferiores con cualquier índice de actualización que se utilice). Como dijimos, a partir de septiembre el haber mínimo será de \$1.046 y en consecuencia la relación haber / salario ($\$1.046/\800) sería de 1,31, esto es, el haber sería un 31% superior al SMVM que rigió en aquellos años. Por lo tanto, si el SMVM sólo hubiera seguido la evolución del tipo de

cambio, el haber mínimo estaría sobre cumpliendo la propuesta. Expresado de otra forma, para cumplir con el proyecto que procura su aprobación en el Congreso, bastaría que el haber mínimo fuera de \$656, un -37,3 por ciento inferior al actual.

El corolario sería que, si en los últimos años, al igual que en el pasado, no se hubiera empleado el SMVM como un instrumento de política económica para poner un piso a los salarios formales y una referencia a los informales, el haber mínimo actual sería superior a aquél y en consecuencia, no habría problema a resolver. He aquí el origen de la propuesta.

Controversias del caso Badaro

La generalización del caso Badaro produce una gran cantidad de controversias. Las más destacadas son dos: la inconsistencia financiera del sistema y el impacto regresivo en términos distributivos.

La primera de ellas se origina en que el sistema actual tiene topes máximos, tanto para los haberes como para los aportes personales. Desde la aplicación de la Ley 24.241 rige una base imponible máxima para la determinación de los aportes personales, que fue actualizada por última vez mediante la resolución 651/10 a partir de septiembre de 2010 en \$11.829,11. En consecuencia, la actualización de los haberes sin ningún tipo de tope se contradice con el límite vigente para el financiamiento. El régimen de reparto se basa en el mecanismo de que los activos de un determinado momento financian el pago de las jubilaciones a los pasivos de ese momento. Si los aportes tienen tope y los haberes no, es evidente que el sistema no podrá ser sustentable y tenderá a desfinanciarse a medida que la brecha jubilación máxima / aporte máximo se profundice. En la actualidad esta inconsistencia no rige porque la Ley 26.417 establece, en su artículo 9º, un haber máximo que con la Resolución antes citada se fijó a partir de septiembre en \$7.666. La actualización siguiendo lo dispuesto en el caso Badaro vulnera este límite, incluso en el propio caso a seguir.

La segunda controversia está relacionada con la anterior y surge al proponer un aumento proporcional a todos los haberes superiores al mínimo. Al hacerlo, se refuerza el carácter pro-rico que tiene todo sistema previsional al tender a distribuir beneficios más elevados a quienes están en los estratos más altos de la población. Esto no transforma al sistema en regresivo, porque los estratos más pobres siguen recibiendo prestaciones proporcionalmente mayores en relación a sus propios ingresos. Pero el proyecto analizado en particular sí es regresivo porque si se aprobase (o, para ser más preciso, si fuera promulgado) conllevaría un aumento del 36% en los haberes mínimos y del 88% en los más elevados.

Por lo tanto, la propuesta en conjunto tiene un impacto regresivo que tiene como correlato una reducción de la progresividad del sistema y la profundización de su carácter pro-rico.

Alternativas para recorrer el camino hacia una Seguridad Social para todos

Repensar la seguridad social implica enfrentar dos grandes desafíos. El principal es cómo hacer para que garantice protección social a todos los integrantes de la sociedad, es decir, cómo transformar al sistema en auténticamente universal. El más complejo en su consecución pasa por intentar conformar un sistema integrado y coherente entre sus componentes.

Para enfrentar esta situación es necesario revisar las instituciones para pasar del

sistema actual basado en esquemas contributivos que garantizan la cobertura a quienes tienen capacidad de pago a otros que prioricen la solidaridad y la igualdad.

Hace 120 años, Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social, diseñado por Otto von Bismarck que, para contrarrestar el avance de la clase obrera, instrumentó una serie de seguros para los trabajadores industriales, que se inició con un seguro de enfermedad, en 1883, y luego extendió su cobertura a los accidentes de trabajo en 1884 y a las jubilaciones por vejez o invalidez en 1889.

Transcurrido medio siglo, en 1941, en la Carta del Atlántico, el Presidente Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, se comprometieron a mejorar las normas laborales, el progreso económico y una seguridad social para todos. Esto originó una segunda experiencia prologada por el Informe que elaboró la Comisión presidida por William Beveridge en 1942- que dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social, mediante la unificación de los seguros con beneficios homogéneos y la universalización y equidad de la protección social, independientemente de la capacidad contributiva de los beneficiarios. Las recomendaciones fueron implementadas por el gobierno laborista en Gran Bretaña después de la 2da Guerra Mundial y luego se extendieron a los restantes países de Europa conformando el elemento primordial del Estado de Bienestar.

Más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconoce que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social"; en 1952, la OIT adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social bajo estos principios, y en 2001 la misma organización internacional puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos destacando que unos 5.300 millones de personas en el mundo (el 80% de la población mundial) no tienen acceso a ningún tipo de protección social y las transferencias en efectivo han demostrado ser un primer paso adecuado para resolver este problema.⁷

La historia Argentina no juega siempre a favor, porque, en general, el avance del Estado hacia nuevas esferas en materia de seguridad social devino en intervenciones en muchos casos desordenadas y prestaciones o componentes que se fueron agregando unos a otros. Si bien a partir de mediados de los cuarenta durante el gobierno peronista (y hasta mediados de los sesenta) se consolidó la seguridad social a partir de instituciones preexistentes con características diferentes, aún hoy, en materia previsional, siguen existiendo cajas provinciales y de agremiaciones profesionales, y regímenes especiales que determinan que el sistema no es realmente único. Además, la inestabilidad macroeconómica así como la alta incidencia del empleo informal y el desempleo durante períodos prolongados de tiempo, generaron interrupciones en las historias laborales que determinan que tampoco sea posible un sistema estrictamente contributivo "bismarkiano" como perdura en el inconsciente colectivo de muchos de quienes piensan en "la plata de los jubilados".

En ese sentido, la Argentina inició ya un camino de reformas durante el último lustro en materia de seguridad social que va a la vanguardia de lo que acontece en el mundo.

Hoy, producto de la crisis financiera internacional, todos los regímenes de seguridad social del mundo desarrollado están sufriendo cambios y la tendencia en esta nueva oleada de reformas es la que también se realizó en la Argentina: una significativa vuelta a los componentes públicos de los tradicionales sistemas de apoyo a ingresos en la vejez.

En un trabajo reciente⁸ se advierte que "a medida que los países comenzaron la segunda

7) Organización Internacional del Trabajo (OIT). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos, Revista Trabajo 67, Diciembre de 2009

8) Bertranou, F. Calvo, E. y Bertranou, E. ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? Center for Retirement Research de Boston College (CRR), Marzo 2009.

ronda de reformas, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales que promovieron las reformas de pensiones que introdujeron cuentas individuales han reconocido que se debe poner más atención a los mecanismos para reducir la pobreza durante la vejez, para expandir la cobertura y la igualdad, y para proteger a los participantes de los riesgos del mercado. El rol fundamental de las pensiones universales y no contributivas ha sido ampliamente reconocido.”

Como vimos más arriba, los segmentos de la población que no tendrán posibilidades de acceder al sistema cuando lleguen a la edad para jubilarse porque no realizan (o no les realizan) sus aportes previsionales, están contribuyendo a su financiamiento mediante el pago de impuestos. Así, una proporción muy alta de la población es contribuyente de hecho del IVA y otros impuestos regresivos que se utilizan para financiar un sistema previsional al que nunca podrán acceder si no se reformula. Y los excluidos del sistema previsional están concentrados en los estratos de menores ingresos.

Esta combinación, financiamiento con impuestos regresivos y exclusión de los más pobres, hace que el sistema jubilatorio tal como está pensado sea notoriamente pro-rico y con posibilidades de ser regresivo en términos distributivos.

Por lo tanto, resulta indispensable, siguiendo los principios de una “seguridad social para todos” planteados por la OIT,⁹ avanzar hacia un sistema que combine un componente no contributivo “universal”, con uno no contributivo que lo complemente.

Para transformarlo en progresivo, el esquema debe garantizar al mismo tiempo, un beneficio jubilatorio para todos los habitantes mayores y un haber creciente de acuerdo a los años de aportes y a los ingresos obtenidos en la vida económicamente activa, pero menos que proporcional en relación a este último.

En línea con esto, es fundamental generar un debate amplio sobre la financiación del Estado en general y del Sistema Previsional en particular.

Así, teniendo en cuenta que los ingresos tributarios (o no contributivos) son indispensables para el sostenimiento del sistema, cualquier propuesta que tienda a desmantelar este financiamiento debe ser desechada o necesariamente reemplazada por otra fuente de ingresos. En estos términos, que sea un porcentaje previo a la coparticipación de los principales tributos nacionales el que esté financiando el grueso de los aportes no contributivos al sistema, parece el esquema más apropiado.

El reclamo de un “82 por ciento móvil”, que ha sido bandera de los sectores populares desde mediados del siglo pasado en la Argentina, debe ser revisado en función del sistema previsional (y el mercado de trabajo) que nos legó treinta años de ajuste neoliberal para convertirse en una opción seria, responsable y sustentable en el mediano y largo plazo, porque sólo de esa forma será funcional al desarrollo del país.

Pero para lograr eso es necesario un debate racional sobre un tema que muchas veces se torna emocional y lleno de preconceptos. Es necesario, por ejemplo, explicar a la sociedad que el “82 por ciento móvil” no puede significar que todos los jubilados van a percibir el 82% del salario que disponían cuando se encontraban en actividad y, muy probablemente, ni siquiera uno que se siga relacionando con el lugar de trabajo que ocupó durante su vida activa.

La movilidad actual sigue una fórmula implementada por ley y avalada por la justicia que contiene criterios razonables para la sostenibilidad del sistema y la actualización real de los haberes, y que es general para todos los jubilados y pensionados.

En cuanto a la regla de determinación del haber, el sostenimiento por ley de una pauta como la del 82 por ciento, por más que se trate de la mínima, establece una rigidez que,

Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico. Documento 7 del Departamento de Seguridad Social - OIT, 2009.

como ya se dijo, dependiendo de cuál sea la política seguida con el SMVM puede significar una actualización diferente a la establecida por Ley para el conjunto de los haberes (y una posible contradicción con ésta) o directamente un estancamiento si el SMVM vuelve a dejar de ser un instrumento de política económica, tal como ocurrió en los noventa, tiempos en los que se mantuvo congelado y en que los convenios colectivos no se tocaban para no perder más derechos.

Por otra parte, como la experiencia de los años setenta y ochenta demuestra, creer que si se usa una fórmula de cómputo como esa se obtendrán haberes más altos es caer en la ilusión de que los problemas del sistema son legales y no económicos, cuando como se explicara, el haber depende del número de beneficiarios y del total de recursos a distribuir.

Respecto de la tasa de imposición, restablecer el 16 por ciento de contribuciones patronales puede resultar una alternativa a evaluar, pero teniendo en cuenta la segura resistencia empresaria y su posible traslado a precios y/o pérdida de competitividad en algunos sectores expuestos a la competencia externa.

Sin duda, resulta necesario considerar si los regímenes especiales que hoy existen (algunos de los cuales volvieron en la etapa actual como el cuerpo diplomático, el judicial y los docentes e investigadores que efectivamente perciben haberes jubilatorios bajo una regla del "82 por ciento") constituyen verdaderos casos "especiales" o simplemente resultan "privilegiados" del sistema.

Algo similar acontece con los regímenes subsidiados como los monotributistas o el personal doméstico, con aportes inferiores al que correspondería si se tratase de un trabajador autónomo o en relación de dependencia.

El régimen de reparto no obstante es mucho más potente que el de capitalización porque permite una doble solidaridad. Por un lado, la solidaridad inter-generacional propia del régimen que funciona a partir de los aportes de los trabajadores activos que financian a los pasivos. Por el otro, la solidaridad intra-generacional que se origina en la posibilidad de determinar una mejora distributiva entre los jubilados, al permitir que se establezcan relaciones haber/salario distintas entre quienes tuvieron menores ingresos en su vida económicamente activa y quienes estuvieron en los peldaños más altos de la escala.

Combatir los altos niveles de informalidad en la relación de trabajo, aún cuando se sostenga la idea de un régimen no estrictamente contributivo es, junto a la continua generación de empleo, el principal sostén del régimen previsional y por lo tanto debe constituirse en el principal objetivo en la materia.

Profundizar los avances en la reducción del trabajo no registrado, por sobre todas las cosas, es fundamental para garantizar la justicia distributiva del sistema previsional. Mientras no pueda resolverse este problema, es indispensable garantizar un ingreso mínimo a la vejez para todos aquellos que no pudieron realizar los aportes necesarios para acogerse el régimen jubilatorio. El Plan de Inclusión Previsional cumplió un rol central en este aspecto al permitir acercarse a la universalización del sistema, después de tantos años de deterioro en la cobertura de la población en edad de jubilarse.

Otra posibilidad para aplicar esta iniciativa sería modificar la prestación por edad avanzada vigente para reducir el tope de edad a 65 años y eliminar el límite mínimo de aportes. Así, quien no pueda acreditar años de aportes recibiría sólo el 70% de la PBU y a los que sí tuvieran se les adicionarían las prestaciones que les correspondieren de acuerdo a la cantidad de años con aportes.

En definitiva, resulta necesario implementar acuerdos de largo plazo en cuanto al marco

normativo y las fuentes de financiamiento para diseñar un sistema de seguridad social único y sustentable, con objetivos claros para la sociedad, de modo de no caer en una nueva decepción o frustración para con los adultos mayores.

El contexto actual se caracteriza por un esquema de seguridad social más justo y solidario, mayor recaudación tributaria y previsional, mejor gestión de la ANSES, la eliminación del negocio especulativo de las AFJP y la recuperación del ahorro nacional producto del sistema previsional para su administración con sentido público por parte del Estado, la ampliación de la cobertura a 2,4 millones de personas que estaban privadas de ese derecho, los aumentos que multiplicaron por 7 el haber mínimo en 7 años y el establecimiento por ley de una actualización semestral para el conjunto de los haberes. Se trata de un panorama más que auspicioso para pensar en la continuidad de las reformas orientadas a garantizar seguridad social para todos.