

Reforma previsional. ¿El inicio de una nueva generación de reformas? (Segunda parte)

Por Alfredo Iñiguez, Ramiro Manzanal y Rafael A. Selva

La aprobación de la Ley 26.425, mediante la cuál se eliminó el régimen de capitalización y se unificó el sistema previsional, abre la posibilidad de repensar las características específicas de la intervención estatal en la materia. Y al hacerlo surgen nuevos y viejos dilemas, algunos de los cuales no han formado parte de los debates recientes.

Esta nota, continuación de la publicada en Entrelíneas de la Política Económica N°15, se concentra en los desafíos que se enfrentan en materia de Seguridad Social como consecuencia de la unificación del sistema previsional.

Introducción

La aprobación de la Ley 26.425, mediante la cuál se eliminó el régimen de capitalización y se unificó el sistema previsional, abre la posibilidad de repensar las características específicas de la intervención estatal en la materia. Y al hacerlo surgen nuevos y viejos dilemas, algunos de los cuales no han formado parte de los debates recientes.

Esta nota, continuación de la publicada en Entrelíneas de la Política Económica N°15, se concentra en los desafíos que se enfrentan en materia de Seguridad Social como consecuencia de la unificación del sistema previsional.

Seguramente no están enunciados todos, pero al menos desarrollamos los que consideramos mas importantes.

Sobre el stock

Un aspecto que la Ley no abordó y quedó pendiente es cuál será el momento oportuno y cómo se reintegrarán al sistema previsional los recursos acumulados en los fondos de pensión administrados por las AFJP y transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público.

El debate sobre los fondos se restringió a la forma en que la ANSES debería invertirlos, pero poco y nada se ha dicho o debatido sobre cómo hacer para que estos aportes vuelvan a su destino: el pago de jubilaciones.

Con la vuelta a un único sistema de reparto, la idea de ahorrar para el futuro desaparece y se requiere determinar hasta cuando quedarán los "ahorros" que ya están como stock en el fondo y de qué manera se devuelven a las arcas del Estado para que vuelvan a financiar las jubilaciones.

La intuición indica que correspondería ingresarlos cuando el aportante se jubile y que debería hacerse en cuotas-partes proporcionales a su haber jubilatorio. Pero este razonamiento sufre las mismas fallas que el régimen de capitalización abolido e implica seguir pensando desde su lógica. Si se hiciera así, la "generación afjp" se vería beneficiada, porque dispondría de recursos para financiar sus jubilaciones tanto de sus

aportes en el pasado (capitalización), como de los aportes y contribuciones de los períodos que estén jubilados (reparto). Todo un despropósito premiar de esta forma a la generación que, con la ilusión de creer que sus aportes podían ser reservados para sí mismos en el futuro, rompió el lazo de solidaridad intergeneracional constituido sólo cincuenta años antes en los albores del primer peronismo.

El nuevo sistema de seguridad social debe corregir las inequidades o desigualdades -y la ausencia de solidaridad- que hereda del anterior en lugar de replicar los vicios del sistema abolido

Si el régimen de capitalización, tal como establece el artículo 1º de la Ley, se eliminó y se sustituyó por el régimen de reparto, será necesario razonar en iguales términos.

Por lo tanto, si nunca se hubiera instituido, los recursos acumulados en el fondo se hubieran utilizado para financiar a los jubilados de cada uno de los períodos en que fueron integrados en estos 14 años. Parecería, entonces, que la alternativa correcta sería resarcir a los jubilados que estuvieron cobrando magros haberes en todo este período, entre otras razones, por el desvío de estos recursos para la capitalización individual. Una especie de pedido de perdón generacional.

Esta tampoco sería la solución, aunque correspondería pedir perdón y materializarlo con algún gesto pecuniario o compensación. Lo cierto es que incluso antes de presentar el proyecto de Ley al Congreso en el año 1992, el tándem Cavallo-Schultess pergeñó cómo cubrir el déficit que generaría la sustitución (esa era la idea original) del régimen de reparto por el de capitalización y detrajo ingentes recursos de la coparticipación federal de impuestos. Actualmente, cerca de la mitad del financiamiento de las jubilaciones tiene origen no contributivo y se origina en la recaudación de impuestos asignados de manera específica a este destino, una proporción muy alta de los cuales proviene de la recaudación del IVA.¹

Por lo tanto, en todo este período la sociedad financió, mediante el pago de impuestos, los haberes jubilatorios y por ende se encargó de cubrir el déficit originado en la reorientación de los aportes personales hacia la capitalización individual.

Empieza a aparecer, así, cuál es a nuestro entender la mejor alternativa para asignar los fondos que administraban las AFJP.

Reordenemos lo antedicho. El Estado reasignó recaudación de impuestos que paga toda la sociedad para poder hacer frente al pago de las jubilaciones desfinanciadas por la constitución de estos fondos. Por lo tanto, es cierto que no sólo no pertenecen a sus aportantes originales sino que deben volver a toda la sociedad, incluida la población que, dados los requisitos actuales, nunca podrá acceder al cobro de un haber jubilatorio.

Sobre la cobertura

Entramos aquí en otra de las cuestiones complejas sobre las que se requiere algún tipo de resolución: el incesante crecimiento de la proporción de la población que está excluida del sistema jubilatorio.

Argentina fue uno de los primeros países en constituir un sistema previsional de reparto que aspiraba a ser universal y tuvo durante muchos años, junto a Uruguay y Brasil, la mayor proporción de la población con cobertura, con tasas cercanas al 80% de la población en edad de jubilarse.

Con la instauración del régimen de acumulación basado en la valorización financiera que rigió, con los más y con los menos, desde la última dictadura militar y hasta el fin de la

¹ Ver Entrelíneas de la Política Económica N° 15

convertibilidad, se extendió el trabajo informal, tanto por la propagación de las actividades refugio o de subsistencia como por el aumento de la proporción de los asalariados no registrados, que pasaron de representar menos del 10% a principios de los años '70s a más del 40% en los '90s.

Este panorama, profundizado con la creación del régimen de capitalización individual, derivó en que Argentina pierda la posición entre los países de Latinoamérica con mayor proporción activa aportante al sistema y llegue a menos del 40% de la PEA con aportes previsionales.

Esta evolución en la población aportante hizo que se redujera la población cubierta por el sistema previsional a menos del 70% y así nuestro país se alejó de Uruguay y Brasil que lograron mantener la cobertura por encima del 80%.²

Aún más crítico resulta que fueron los estratos de menores ingresos los que perdieron más cobertura en este período: el 20% más pobre de la población pasó de tener una cobertura de casi el 60% en los '90s a menos del 40% en los primeros años 2000.³

Con el Plan de Inclusión Previsional derivado de la Ley 25.994 y el Decreto N°1454/05 se logró mejorar en los últimos años significativamente el grado de cobertura del sistema al incorporar a alrededor de 1,5 millones de nuevos jubilados. Según un trabajo de la propia ANSES⁴, el grado de cobertura pasó del 68,3% en 2003 al 85% en 2007.

Sin embargo, la perdurabilidad de altas tasas de trabajadores no registrados permite prever que si no se instrumentan medidas sistemáticas, la cobertura volverá a contraerse. Las moratorias previsionales sirven para resolver una situación extrema en un momento particular, pero no pueden ser recurrentes porque terminan invalidando el sistema.

Por otra parte, 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 indirectos. Cerca del 60% de la población es contribuyente de hecho del IVA y otros impuestos indirectos (principalmente internos) que se utilizan para financiar un sistema previsional al que nunca podrán acceder si no se reformula el sistema. Aparecen aquí otra vez los excluidos.

Sobre la sustentabilidad

La baja proporción de trabajadores registrados influye también negativamente en la sustentabilidad de un sistema de reparto. Tradicionalmente se planteó que un sistema de este tipo requiere una relación de cuatro activos por cada pasivo para lograr autofinanciarse. Actualmente, la relación activos aportantes / pasivos es similar a la unidad. Si no hubiese trabajo no registrado ni desempleo, esta relación se elevaría a alrededor de 2,5 veces entre activos y pasivos⁵.

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. El envejecimiento de la pirámide poblacional aporta lo suyo. Esto se debe a dos factores que actúan en la misma dirección: por un lado, el aumento de la esperanza de vida al nacer y por el otro, la reducción de la tasa de natalidad hicieron que creciera la población en edad de jubilarse en relación a la en edad de trabajar. Argentina, junto con Cuba, Uruguay y Chile, son los países de Latinoamérica con la mayor proporción de personas mayores de 60 años, al superar el 10% del total de la población.

2) Corresponde aclarar que Brasil y Uruguay no están exentos de las consecuencias de la política instrumentada en base a la teoría económica dominante y también tuvieron una drástica contracción de la población aportante. Por lo tanto, salvo que realicen medidas correctivas también deberán enfrentar reducciones en el grado de cobertura en un futuro relativamente cercano.
3) Rofman / Luchetti 2006, citado en Rafael Rofman, La inclusión en los sistema de Seguridad Social en América Latina. Banco Mundial
4) El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares. Amado Bodou, Vanesa Valeria D'Elia Ezequiel Lo Valvo, Octubre de 2007
5) El total de jubilados y pensionados es de 5 millones de personas, los aportantes algo más de 6,5 millones y los trabajadores no registrados y desocupados aproximadamente 5,5 millones.

Los cambios que se produjeron en la pirámide poblacional requieren de nuevos abordajes, que deben, necesariamente ser integrales, porque si se pensara la solución al problema del sistema previsional con esta mirada, sin contemplar otras cuestiones, se podría llegar a recomendaciones desacertadas. Por ejemplo, proponer que es necesario aumentar la edad mínima para jubilarse lo suficiente como para hacer que la relación activo / pasivo garantice la sustentabilidad del sistema. Pero una medida de este tipo tendría consecuencias sobre el mercado de trabajo. Y no hace falta mirar para adelante: la Ley 24.241 que creó a las AFJP extendió la edad de jubilación de 55 a 60 para mujeres y de 60 a 65 para hombres⁶ y no es necesario entrar en detalles sobre los problemas de empleo que hubo en el decenio que le sucedió. Aunque es evidente que el desempleo y las demás problemáticas ocupacionales fueron consecuencia de todos los cambios estructurales por la aplicación de políticas neo liberales, el aumento de la edad mínima aportó el retraso de la salida del mercado laboral de las personas que con las anteriores condiciones hubieran podido acceder a la jubilación.

Otro elemento que afecta la sustentabilidad es la tendencia decreciente del salario real experimentada desde la abrupta contracción de los inicios de la dictadura militar cuando José Alfredo Martínez de Hoz comandaba la política económica. En realidad, la caída del salario real incide en la dificultad para garantizar un haber jubilatorio que garantice la subsistencia del jubilado.

Por otra parte, la eliminación del régimen de capitalización juega a favor de la sustentabilidad del de reparto. Los aportes personales que antes se destinaban al pago de las comisiones de las AFJP y al Fondo que estas administraban, se transforman en recursos genuinos para el sistema de reparto. Al incorporarse al financiamiento generan, ceteris paribus, superávit y colaboran con la sustentabilidad del sistema. Esto es así porque el régimen de capitalización no llegó a su maduración y por ende la relación activo / pasivo que se traspa es varias veces (cerca de 10) superior al del conjunto.

Sobre la conformación de un Sistema

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, 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.

En el primer caso, como dice Bertranou, la región enfrenta “una 'paradoja de la protección social': los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben mas y mejor protección. El panorama de la protección de los adultos mayores cristaliza esta característica: aquellos con mejor protección son los que tuvieron mejores oportunidades y rendimiento en el mercado laboral durante su vida activa”⁷

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 hacia otros que prioricen la solidaridad y la equidad. Bertranou plantea que “pueden reforzarse criterios de universalidad, es decir, que todos los trabajadores tengan al menos acceso a un nivel de protección social básica, así como también la solidaridad y equidad, criterios en donde los trabajadores hacen un esfuerzo de financiamiento acorde con su capacidad contributiva. Para cambiar esta situación en el mediano plazo, se debería transitar un camino que permita estructura un primer pilar

6) Además, el aumento de la edad cuando se instituyó el régimen de capitalización sirve para entender que este no es un problema exclusivo del régimen de reparto, tal como se suele esgrimir. La diferencia es que en el de capitalización lo que se requiere garantizar es la relación entre los años de aportes activos- y de jubilación pasivos- del mismo individuo.
7) Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en America Latina. Fabio Bertranou. 2005. OIT.

uniforme y de alcance universal”.

En el segundo, la historia juega en contra, porque, en general, el avance del Estado hacia nuevas esferas devino en intervenciones en muchos casos desordenadas, prestaciones que se fueron agregando, con una variedad de responsables.

En el caso argentino, si bien se reconoce la consolidación de la seguridad social en el primer peronismo, se conformó a partir de instituciones preexistentes y en un lapso prolongado de tiempo y con características diferentes. En materia previsional siguen existiendo cajas provinciales y de empleados públicos específicos (fuerzas armadas), en salud se combinan instituciones organizadas a partir de organismos públicos no estatales, como las obras sociales, y prestaciones directas del Estado, como los hospitales públicos principalmente para los que no tienen cobertura.

En los últimos años, se difundieron instituciones basadas en la lógica de la maximización de la ganancia como las Prepagas y las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) en la atención de la salud y las Administradoras de fondos de pensiones en la jubilación.

Para que aparecieran o promovieran estos nuevos actores, tuvieron un rol protagónico los organismos internacionales de crédito (principalmente el Banco Mundial) que se apoyaron en la brutal crítica al rol asumido por el Estado durante las exitosas experiencias de los países europeos entre la 2da guerra mundial y mediados de los '70s en lo que se dio en llamar Estado benefactor, de bienestar o providencia.

Uno de los autores mas reconocidos en la materia, Carmelo Mesa-Lago, resume las reformas en esta dirección realizadas en gran parte de Latinoamérica y el papel de los organismos internacionales en su instrumentación: “las reformas pioneras de Chile en pensiones y salud (con alto grado de privatización, especialmente la primera) no tuvieron influencia en la región en el decenio del 80 debido al carácter autoritario del gobierno chileno, pero llamaron la atención de los organismos financieros internacionales como modelo de reforma. Durante la recuperación del 90, el cambio hacia la democracia en Chile torno sus reformas de seguros sociales en políticamente aceptables en la región y han tenido una fuerte influencia, en particular la de pensiones. Los organismos financieros internacionales diseñaron sus reformas de pensiones y salud influidos fuertemente por el modelo chileno, proponiendo éste para la región y el mundo”

En la historia de la Seguridad Social se reconocen dos grandes hitos: los seguros sociales de Bismarck y la seguridad social de Beveridge.

La primera experiencia fue la desarrollada en Alemania a fines del siglo XIX por el canciller prusiano 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 se extendió su cobertura a los accidentes de trabajo en 1884 y a las jubilaciones por vejez o invalidez en 1889. Este sistema fue emulado con celeridad por otros países como Austria Hungría en 1887, Noruega en 1894, Dinamarca en 1892 y Bélgica en 1894.

La segunda experiencia surge como consecuencia del Informe elaborado por una Comisión presidida por William Beveridge en 1942, que propuso la unificación de los seguros con beneficios homogéneos y la universalización y equidad de la protección social, independientemente de su capacidad contributiva. 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.

Estas dos experiencias fueron los pilares del Estado benefactor, a tal punto que Philippe Van Parij¹⁰, se basa en ellas para conformar una tipología de modelos ideales de Estado

8) Desarrollo social, reforma del Estado y de la Seguridad social, al umbral del siglo XXI, Carmelo Mesa-Lago, Revista del Clad Reforma y Democracia N 15. Octubre de 1999.

9) Seguridad Social, Abel Luis Agüero y Silvia Iglesias. Revista del Hospital Ramos Mejia N1. 2005.

10) Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación. Philippe Van Parij. Ciapp. 1995

de Bienestar.

En ella, el modelo bismarckiano se basa en que cada trabajador realice aportes obligatorios para conformar un fondo para financiar la atención de su salud, garantizarle un ingreso cuando no pueda obtenerlo, ya sea por vejez, invalidez, enfermedad o desempleo.

En el beveridgeano quienes obtienen ingresos renuncian obligatoriamente a parte de ellos para constituir un fondo que permitirá a todos los integrantes de la sociedad un mínimo de ingresos por cualquier contingencia que le impida acceder a el (por vejez, incapacidad, accidente, enfermedad) o por encontrarse sin empleo.

A estos dos modelos, Van Parij incorpora uno al que llama "Paineano" en nombre de Thomas Paine que propuso en 1796 una asignación incondicional a cada ciudadano mayor de 50 años financiado por un impuesto a los ingresos. En este caso, todos los que obtienen ingresos renuncian obligatoriamente a parte de ellos para pagar, sin condiciones, un ingreso uniforme a todos los integrantes de la sociedad. Es parte la propuesta que se conoce como ingreso ciudadano o renta básica que se difundió en los años '90s ante las dificultades para garantizar empleo a todos los que tuvieran intenciones de tenerlo.

Como dice este autor "la distinción entre los tres modelos institucionales del Estado de Bienestar y entre los tres fundamentos normativos que les corresponden, es a mis ojos esencial para comprender el nudo ético de los debates sobre el Estado de Bienestar y su futuro. Pero nada se opone al contrario, todo invita- a que combinemos esos tres modelos en las instituciones del Estado de Bienestar"¹¹.

El Desafío

Las consideraciones previas son importantes, pero también lo es diseñar las políticas públicas a partir de los instrumentos disponibles y a partir de un análisis del estado de situación sobre el cual se interviene.

Así, para repensar el sistema de jubilaciones y pensiones se puede esbozar una propuesta que se base en tres pilares:

§ Un Beneficio Básico Universal no contributivo para todos los habitantes mayores de edad. Consistiría en una suma fija mensual para todas las mujeres y hombres en edad de jubilarse, sin distinción de ningún tipo. Se debería destinar a su financiamiento las actuales asignaciones específicas del IVA y una proporción del 15% la masa coparticipable. Parte de los recursos acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad deberían utilizarse en este beneficio con un carácter contra cíclico. Pueden llegar a aportar financiamiento en las fases de auge pero deberían cumplir un rol determinante para evitar el desfinanciamiento en las fases contractivas.

§ Un Haber Básico, acumulable al anterior, para todos aquellos que realizaron aportes al sistema previsional. Consistiría en una suma fija mensual con características similares a la actual prestación básica universal. Los jubilados que realizaron menos de 30 años de aportes recibirían una proporción de este haber, en relación con los años de aportes que hayan realizado. Se podría financiar con las contribuciones patronales al sistema jubilatorio y un porcentaje de las restantes asignaciones específicas vigentes. Aquí también el Fondo de Garantía de Sustentabilidad debería emplearse cuando se contraen los recursos asignados en valores reales.

11) Van Parij, op.cit.1995.

12) No deberían destinarse al sistema jubilatorio todas las asignaciones específicas vigentes. Una proporción de ellas debería reorientarse para financiar otras instituciones de la seguridad social, en particular, para el sistema público de salud.

§ Un Haber Contributivo Proporcional a los aportes realizados. Podría calcularse, al igual que ahora, en base al promedio de los últimos diez años, pero también debería contemplar un coeficiente de ajuste de acuerdo a la cantidad de años. No debería tener un mínimo de años de aportes, pero si un máximo para evitar el retraso de la salida del mercado de trabajo. Se debería financiar, exclusivamente, con los aportes personales al sistema de jubilaciones.

Estas tres prestaciones conformarían un sistema que integra un componente no contributivo con uno contributivo, que se complementan. A su vez, garantizarían, 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.

Así, permite tanto un ingreso universal como la progresividad al interior de los que realizan aportes, al permitir que quienes tuvieron salarios menores reciban un haber proporcionalmente mayor que quienes tuvieron salarios o ingresos superiores.

Como todo sistema previsional es pro-rico,¹³ pero la propuesta le asigna una ostensible mejora en términos de progresividad, no sólo respecto a la situación actual, sino también en relación al supuesto ideal de alcanzar el 82% móvil para todos los haberes.

Un sistema previsional universal que paga haberes proporcionales al ingreso obtenido en la vida activa (por ejemplo, 70% ú 82%) a todos los mayores de edad no sólo es pro-rico sino que, por las diferencias en la esperanza de vida entre ricos y pobres, sería regresivo. Si no resulta así, es porque los estratos ricos tienen ingresos que no son alcanzados por el régimen, principalmente la renta financiera.

Pero además, dado que excluye una proporción importante de la población porque no realizó la cantidad de años necesaria para jubilarse, esto es, los trabajadores informales y desocupados estructurales, que están concentrados en los estratos de menores ingresos, el sistema jubilatorio actual pasa a ser notoriamente regresivo.

En conclusión, quienes reclaman un sistema jubilatorio que respete el 82% móvil están propugnando por un sistema que no sólo no morigera las desigualdades sino que las profundiza.

13) Un gasto es pro-rico cuando los estratos de mayores ingresos reciben un monto mayor que los de menores ingresos. Obsérvese que un gasto puede ser al mismo tiempo pro-rico y progresivo, cuando se cumple la condición anterior y al mismo tiempo los estratos mayores ingresos reciben una proporción menor que los de menores ingresos. Este sería el caso de la propuesta. El sistema actual es claramente pro-rico y puede llegar a ser regresivo al excluir a la población que dispone de trabajos informales. Incluso un sistema jubilatorio que brinde una prestación básica universal como único beneficio sería pro-rico porque la población de mayores ingresos tiene mayor esperanza de vida al nacer.