

Acerca de la naturaleza jurídica de aportes y contribuciones destinados a la seguridad social y sus implicancias

Ivanna Olivieri

Sistemas Previsionales: Efecto sobre la distribución del ingreso ocasionado por el cambio de régimen en la Argentina de 1994

Agustín Noizeux

Cuadernos del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

Presidente del Instituto AFIP
Ricardo Echegaray

Director Ejecutivo
Mario J. Bibiloni

Consejo Editorial
Alejandro M. Estévez (Editor Responsable)
Susana C. Esper
Francisco A. Pagliuca

Diseño
Icónica

ISSN: 1851-9873. Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086), Capital Federal, República Argentina. // Publicación trimestral de la AFIP, confeccionada por el Instituto AFIP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que la AFIP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente. Impreso en los Talleres Gráfico de la AFIP, Humberto I° 110, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.

Tabla de Contenidos

Acerca de la naturaleza jurídica de aportes y contribuciones destinados a la seguridad social y sus implicancias *Por Ivanna Olivieri*.....7

Introducción 9

Contexto ¿Quiénes financian y quiénes reciben seguridad social? 9

Seguridad social en teoría 10

Seguridad social en la práctica 13

Aplicación del modelo teórico en la práctica:

Consecuencias 14

Naturaleza jurídica de aportes y contribuciones destinados a la seguridad social. Aspectos técnicos.....16

Entrevistas a informantes clave18

Evidencia empírica 19

Análisis de las entrevistas..... 32

Conclusiones 39

Referencias Bibliográficas..... 43

Anexo 44

Acerca de la Autora..... 45

Sistemas previsionales: Efecto sobre la distribución del ingreso ocasionado por el cambio de régimen en la Argentina de 1994 *Por Agustín Noizeux*.....46

Introducción 49

Marco Teórico 49

El nacimiento de los sistemas de seguridad social49

Los sistemas previsionales50

Fallas de la tríada del Bienestar 55

Caso de estudio: El sistema previsional argentino	58
Historia del sistema previsional argentino	58
La reforma del sistema previsional	63
Análisis de la reforma.....	68
Distribución del ingreso	73
Conclusión	78
Bibliografía.....	81
Anexo	83
Acerca del Autor.....	86

Editorial

El trabajo de investigación realizado por la Dra. Ivanna Olivieri, constituye un interesante aporte que excede, por cierto, al propósito anunciado en su título. Éste último, sugiere profundizar en una tradicional controversia sobre la naturaleza de los instrumentos específicos que financian a la Seguridad Social, definida en sentido amplio; es decir, incluyendo los diferentes subsistemas que rigen en la actualidad.

El planteo realizado, acompañado por testimonios de especialistas entrevistados al efecto por la autora, abre un atractivo espacio para una discusión sobre los alcances de un Sistema que cubre diversas contingencias del ser humano, como la vejez, la salud, la muerte, entre otras, y la forma de financiamiento que se adopte.

El tema, sin dudas, adquiere una notable actualidad a partir de la crisis predominantemente financiera que enfrenta el Mundo y que ha derivado en programas de ajuste fiscal en diversos países, los cuales incluyen, casi como común denominador, propuestas para reducir la carga de los sistemas de seguridad social y su financiamiento, basadas no tanto en la eliminación de prestaciones como en la actualización de los parámetros del Sistema a la evolución de factores demográficos; especialmente, el envejecimiento de la población por la reducción de la tasa de natalidad y el incremento en la esperanza de vida.

También en nuestro país constituye un importante tema de discusión, tanto por la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones, como por la creación de nuevos institutos, a partir de la crisis de fines del año 2001. Por ejemplo, el subsidio universal a la niñez, el subsidio a jefes y jefas de hogar, etc. Pero lo es más, cuando se ha pasado de un sistema contributivo, autofinanciado o financiado por excepción con otros recursos, a otro en el que la contributividad prestacional, que determina que sólo pueden obtener una prestación quienes han realizado los aportes legales, ha ido cambiando con la incorporación que no tiene ese requisito; como corolario de ello, el financiamiento registra un elevado uso de otros recursos, de orden impositivo.

Como bien se destaca en el trabajo, la investigación sobre la naturaleza jurídica de los Aportes (a cargo del trabajador) y las Contribuciones (a cargo del empleador) pasa por definir, en primera instancia, si tales obligaciones tienen o carecen de carácter tributario; la jurisprudencia y los aportes doctrinarios coinciden en una respuesta afirmativa a dicha cuestión. En segundo término, interesa dilucidar la

naturaleza de estos tributos; es decir, utilizando una clasificación tradicional, definir si son: *impuestos, tasas o contribuciones especiales*.

La caracterización como impuestos, una definición muy arraigada por la similitud de los efectos económicos de estos tributos, supondría que los pagos realizados beneficiarían a toda la comunidad en lugar de circunscribirse al pagador o pagadores, característica de las tasas y contribuciones. El debate quedaría saldado si a las prestaciones de la Seguridad Social se les diera carácter contributivo. Es decir, un sistema para un universo de beneficiarios limitado a quienes efectuaron sus aportes, una característica del subsistema más importante de un Sistema como es el previsional.

En definitiva, este trabajo promueve un debate que, en cierta medida, posee plena actualidad. Esto es, definir qué se entiende por Sistema de Seguridad Social, cuáles deben ser sus alcances y, finalmente, cómo debe ser financiado.

Lic. Jorge Sereno
Instituto AFIP

Acerca de la naturaleza jurídica de aportes y contribuciones destinados a la seguridad social y sus implicancias¹

Por Ivanna Olivieri

RESUMEN

La doctrina discute acerca de cuál es la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social: si participan de la naturaleza de los tributos y, dentro de dicho género, en cuál de las especies -impuestos, tasas o contribuciones especiales- deben encuadrarse. La adopción de una determinada postura no sólo se sostiene en aspectos técnicos relativos a los elementos que caracterizan cada uno de los institutos, sino que va más allá. Parece ser la consecuencia de una determinada concepción sobre qué es la seguridad social, cuál es su alcance y qué grado de relevancia tiene dentro de las funciones del Estado moderno.

La presente investigación parte del debate sobre la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones de seguridad social para utilizarlo como disparador y rastrear aquellas concepciones de seguridad social y hasta de Estado que sostienen cada argumento. Asimismo, se contrastan dichas concepciones, tomadas en abstracto, con la realidad argentina sobre la cual se aplican, revelando interesantes efectos. A los fines de la presente investigación se formularon entrevistas a distintos referentes en materia de seguridad social, las que se reproducen parcialmente en este trabajo.

Palabras clave: Prestaciones de seguridad social - financiamiento de la seguridad social - contributivo - no contributivo - universal - modelo de seguridad social

¹ Extiendo un profundo agradecimiento a aquellos junto a quienes reflexioné este trabajo, en especial, a los entrevistados.

Introducción

Indagar en la naturaleza jurídica de un determinado instituto del Derecho es emprender un camino que alguna vez ya fue transitado, pero en sentido inverso.

Las normas escritas son consecuencia y reflejo de una serie de concepciones, principios, verdades, ideas e ideales de una comunidad, de un tiempo y de un lugar determinados: son producto de su naturaleza jurídica.

En la era del estudio por especialidad, estas normas muchas veces son analizadas desde sus aspectos técnicos, como si éstos estuvieran escindidos de aquellas concepciones que les dieran origen. Sumergirse en la exploración de su naturaleza es, de algún modo, desandar el recorrido, volver a la fuente de su significado para comprender, resignificar y hasta quizás, volver a escribirlas de acuerdo con concepciones nuevas.

Este trabajo trata sobre la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones destinados al financiamiento de la seguridad social. No pretende agotar el tema. Tampoco concluir en una por encima de otras naturalezas posibles. Pero sí, apunta a utilizar el tema de la naturaleza jurídica como disparador para abordar cuestiones subyacentes relativas a la concepción de la seguridad social.

Con tales fines, se acudió a la opinión de referentes en la materia mediante la formulación de entrevistas, las que parcialmente se reproducen en el presente trabajo.

Contexto ¿Quiénes financian y quiénes reciben seguridad social?

Antes de introducirnos en el tema de la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social, repasaremos brevemente algunos aspectos de la materia que servirán de plataforma y contexto al posterior análisis.

¿A quiénes está dirigida la seguridad social? ¿En qué consiste?
¿Quiénes la financian?

Éstos son temas de especial actualidad en la agenda de la cosa pública local. Son interrogantes a los que necesariamente se remite si uno

pretende interpretar en qué contexto se enmarcan, por ejemplo, algunas medidas de gobierno recientes.

La "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social"² extiende el instituto de las asignaciones familiares, que hasta ahora se aplicaba exclusivamente a los trabajadores formales, a los hijos de personas desempleadas. O los planes de facilidades de pago³ que en 2005 abrieron la posibilidad de acceder al haber previsional a personas que no habían efectuado aportes previamente, mientras que estas prestaciones venían siendo otorgadas bajo el requisito de haber contribuido.

Éstas, entre otras medidas, llevan a reflexionar sobre si la seguridad social esta dirigida a los trabajadores aportantes o su alcance es más amplio. Y por ejemplo, en este último caso, si los programas de sostén económico como el "Jefas y jefes de hogar"⁴, a los que se accede sin necesidad de haber aportado previamente, forman o no parte de la seguridad social.

En fin, ¿con qué recursos se financian las prestaciones de seguridad social? ¿Con los provenientes de toda la ciudadanía? ¿De un sector? ¿De cuál?

A continuación abordaremos estas inquietudes contraponiendo el concepto de seguridad social en teoría con lo que sucede en la práctica.

Seguridad social en teoría

Una primera aproximación conceptual permite definir a la seguridad social como el conjunto de prestaciones que el Estado, directamente o a través de las entidades que designe, dirige a distintos grupos de sujetos que sufren problemas o contingencias dentro de una comunidad.

En Argentina actualmente el esquema prestacional de lo que habitualmente se considera seguridad social es el siguiente: para cada grupo de contingencias se otorga una determinada prestación a través de un subsistema específico, a saber:

² Decreto PEN N° 1602/2009

³ Ley 25.994, art. 6.

⁴ Decreto PEN 565/2002

Contingencia	Prestación	Subsistema	Organismo prestador	Ley
Vejez, invalidez, muerte	Asignación dineraria (jubilaciones y pensiones)	Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)	ANSES	24.241
Riesgos del trabajo	Asignación dineraria Servicio de atención a la salud	Riesgos del Trabajo	ART	24.557
Cargas de familia	Asignación dineraria	Asignaciones Familiares	ANSES	24.714
Salud	Servicio de atención a la salud	Sistema Nacional de Salud	Obras Sociales y PAMI	23.661 y 19.032
Desempleo	Asignación dineraria	Seguro de desempleo	ANSES	24.013
			RENATRE (para trabajadores rurales)	25.191

Fuente: elaboración propia en base a las normas referidas.

La mayoría de estas Leyes fueron dictadas durante la década pasada en el marco de la denominada Reforma Previsional que dio origen, en el año 1994, al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones⁵. Esta reforma se ubicó dentro de un proceso más amplio de reforma del Estado en general tendiente a la apertura y desregulación de la economía y privatización de empresas del Estado (Taddei, Mongiardino y Naccaratto, 2002:47).

El sistema de seguridad social tal como fue concebido en aquella oportunidad responde un paradigma de seguridad social idealmente contributiva, tanto desde el aspecto prestacional como respecto de su financiamiento.

Contributividad prestacional, en el sentido de que el otorgamiento de las prestaciones se encuentra supeditado al ingreso previo de una suma de dinero al Estado en concepto de *aporte* que, junto con las *contribuciones*, financian las prestaciones de seguridad social.

⁵ Ley N° 24.241

Contributividad respecto del financiamiento -o autofinanciamiento-, en el sentido de que tales aportes y contribuciones financian, en principio exclusivamente, el conjunto de prestaciones que conforman la seguridad social.

Coloquialmente se engloba en el vocablo *aporte* a los técnicamente denominados aportes y contribuciones: los primeros a cargo de trabajadores independientes -autónomos- y trabajadores en relación de dependencia, los segundos a cargo de empleadores⁶.

El presupuesto de hecho o hecho imponible necesario para que nazca la obligación de ingresar aportes y contribuciones es el trabajo: desempeñar o ser dador de trabajo, respectivamente.

Entonces, como las prestaciones de seguridad social requieren del ingreso previo de aportes y contribuciones y, como estos aportes deben ingresarse siempre que se desarrolle trabajo formalmente, la seguridad social se encuentra dirigida al universo de trabajadores formalizados. La idea es que con recursos provenientes del trabajo formal -aportes y contribuciones- se financien las prestaciones dirigidas a los trabajadores formales.

Ello trae como consecuencia que queden por fuera de una seguridad social concebida como contributiva, los trabajadores informales y los desempleados.

Por ejemplo, en el régimen previsional -uno de los subsistemas de la seguridad social- la nota contributiva, desde su aspecto prestacional, se exterioriza en el requisito de los 30 años de trabajo y aportes necesarios para acceder a un haber previsional⁷.

El autofinanciamiento del sistema se exterioriza al establecerse normativamente que la fuente principal de recursos para financiar las prestaciones de seguridad social son los aportes y contribuciones y sólo excepcionalmente y a modo de garantía subsidiaria, los recursos provenientes de las Rentas Generales del Estado⁸.

Existen asimismo normas que prevén ciertas prestaciones no contributivas⁹, es decir, que no requieren del ingreso previo de aportes para su otorgamiento. Sin embargo, su alcance es restringido a situaciones muy excepcionales como, por ejemplo, poseer la calidad de

⁶ Artículo 10 Ley 24.241

⁷ Artículo 19 de la Ley N° 24.241

⁸ Artículo 16 de la Ley N° 24.241

⁹ Pensiones a la vejez – L. N° 13.478, invalidez – L. 18.910- para madres de 7 o más hijos – L. 23.746-, pensiones gratificables – L. 13.337- y pensiones reguladas en leyes especiales para altos funcionarios o personas ilustres.

ex Presidente de la Nación, por cuanto no se altera aquella idea rectora de contributividad que inspiró el sistema plasmado en la reforma de 1994.

Seguridad social en la práctica

Sucede que cuando se compara este esquema teórico con el alcance y el modo en que se financia la seguridad social hoy en la Argentina, se observan algunos contrastes.

El carácter contributivo de las prestaciones de seguridad social contrasta con aquellas medidas enumeradas al comienzo de este capítulo que fueron adoptadas en los últimos años y mediante las cuales se extendió el alcance de la seguridad social a sujetos que no necesariamente habían ingresado aportes o contribuciones.

Por su parte, respecto del financiamiento, los recursos provenientes de aportes y contribuciones no resultan suficientes para sostener económicamente al conjunto de las prestaciones que conforman la seguridad social y aquel financiamiento estatal previsto normativamente como excepcional y subsidiario, adquiere una relevancia significativa.

Para hacer frente al pago de las prestaciones de seguridad social, el Estado acude de modo creciente a recursos provenientes de impuestos. Este financiamiento, excepcional en teoría, no lo es tanto en la medida que se encuentra previsto en las propias leyes creadoras de los impuestos vigentes en el territorio nacional.

El porcentaje de asignación que, del producido de cada impuesto, se destina a la seguridad social se detalla en el siguiente cuadro:

Impuesto	Porcentaje de afectación a la previsión social
Impuesto a las Ganancias	20%
IVA	11%
Automóviles Gasoleros	100%
Combustibles Líquidos	21%
Gas Oil	100%
Monotributo	70%
Cigarrillos	100%
Bienes Personales	90%

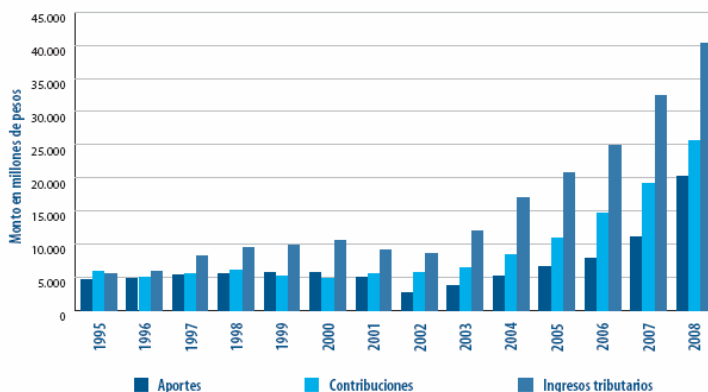
Fuente: Elaboración propia en base a art. 52 inc. a) L. 20.631 (t.o. 1997), art. 104 inc. a) L. 20.628, art. 30 L. 23.966 (t.o. 1997), art. 57 inc. a) Ley 25.865, L. 24.625 y art. 11 L. 25.239.

El componente impositivo del financiamiento de las prestaciones de seguridad social ha ido incrementándose significativamente en los

últimos años. En el año 2008, por ejemplo, del total de recursos utilizados por el Estado para solventar las prestaciones comprendidas en el sistema previsional, cerca del 50 % provino de impuestos¹⁰.

A continuación se muestran datos relativos al incremento que se verificó en el financiamiento impositivo, con relación al proveniente de aportes y contribuciones, correspondiente al régimen previsional desde el año 1995 al año 2008.

INGRESOS DEVENGADOS ESTIMADOS ANUALES CORRIENTES Y TRIBUTARIOS. 1995 - 2008



Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la ANSES y del Ministerio de Economía y Producción.

Fuente: “Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Tercer y cuarto trimestre de 2008”, Capítulo II Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Cuadro 2.1 Ingresos Devengados Estimados Anuales Corrientes y Tributarios 1995 – 2008. Obtenido el 11/12/2009 del sitio web <http://www.trabajo.gob.ar/>

Aplicación del modelo teórico en la práctica: Consecuencias

La circunstancia de que el financiamiento de las prestaciones de seguridad social provenga de impuestos, en un sistema cuyas prestaciones se dirigen principalmente a quienes ingresaron aportes,

¹⁰ Fuente: “Boletín Estadístico de la Seguridad Social – Tercer y cuarto trimestre de 2008”, Capítulo II Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Cuadro 2.1 Ingresos Devengados Estimados Anuales Corrientes y Tributarios 1995 – 2008. Obtenido el 11/12/2009 del sitio web : <http://www.trabajo.gob.ar>

trae como consecuencia que dichas prestaciones estén siendo financiadas, no sólo por sujetos que eventualmente serán beneficiarios de la seguridad social -los aportantes-, sino también por sujetos que no necesariamente tendrán posibilidades de acceder a las prestaciones de seguridad social por ser contribuyentes de impuestos y no de aportes.

Es decir, si para acceder a las prestaciones contributivas de la seguridad social es requisito previo haber ingresado aportes, quienes pagaron impuestos, y no aportes, no podrán acceder a los beneficios de la seguridad social, no obstante haberla financiado a través del pago de impuestos.

Esta distorsión se agudiza si se observan sus efectos económicos sobre los contribuyentes de menor capacidad contributiva, ello por una doble causa: soportan mayor presión impositiva y tienen pocas posibilidades de acceder a una seguridad social cuyas prestaciones son contributivas.

En efecto, estos sectores soportan una mayor incidencia de impuestos como el IVA. El IVA, por ser un impuesto que grava el consumo, incide en mayor medida sobre los sectores de menores recursos que consumen todos sus ingresos en lugar de destinar una porción de los mismos al ahorro. Del conjunto de impuestos que financian la seguridad social, una parte significativa proviene del IVA que, además, es el impuesto con mayor recaudación en nuestro país.

A su vez, estos sectores de bajos recursos quedan afuera de la posibilidad de acceder a prestaciones de seguridad social cuyo requisito sea haber contribuido previamente mediante el pago de aportes, ya que éstos se pagan en el marco de relaciones laborales formalizadas, y los sectores de de más bajos recursos son vulnerables a altas tasas de desempleo o informalidad.

La fuerte incidencia de los impuestos al consumo y la imposibilidad de acceder a una seguridad social contributiva provoca que este sector de la población financie un conjunto de prestaciones que, no sólo, no podrán gozar, sino que beneficiarán a un conjunto de sujetos que se encuentra en una mejor posición económica: beneficiarán a los trabajadores formalizados.

La consecuencia de una seguridad social financiada en alguna medida con impuestos al consumo, provenientes de empleados informales o desempleados, y dirigida a trabajadores formalizados, implica una distribución regresiva del ingreso: una transferencia de recursos de sectores de bajos ingresos hacia sectores de mayores ingresos, acentuándose la distancia que existe entre unos y otros.

Naturaleza jurídica de aportes y contribuciones destinados a la seguridad social: Aspectos técnicos

Luego de conocer estas nociones previas sobre la seguridad social y su funcionamiento en la práctica, es oportuno introducirse en el tema de la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones que, como se señaló más arriba, son una y no la única fuente de financiamiento de las prestaciones de seguridad social.

La doctrina trató en reiteradas oportunidades este tema. Habitualmente, el planteo gira en torno de, en primer lugar, establecer si tales aportes y contribuciones participan o no de la naturaleza de tributos y, en caso afirmativo, en cuál de las tres especies tributarias se encuadran mejor - impuestos, tasas o contribuciones especiales -.

A tal fin, la doctrina parte de una definición teórica más o menos consensuada sobre cada uno de estos institutos, la que luego es comparada con la estructura lógica y el funcionamiento de los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social, para comprobar si, y en qué medida, éstos encuadran en alguna de aquellas especies definidas.

Respecto de su naturaleza tributaria, hay cierto consenso en el sentido de considerarlos *tributos*. Ello debido a que aportes y contribuciones son obligatorios, están establecidos por Ley, su cobro es compulsivo por parte del Estado, etc. Además, existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que así los define¹¹.

Ahora bien, las divergencias ocurren con respecto a si se trata de impuestos, tasas o contribuciones especiales.

El Modelo de Código Tributario para América Latina contiene definiciones consensuadas sobre cada una de estas subespecies tributarias, a saber:

- *Impuesto*: es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente¹²,
- *Tasa*: es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente¹³, y

¹¹ CSJN Fallos 331: 1468

¹² MCTAL art. 15

- *Contribución especial*: es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivados de actividades estatales¹⁴.

En virtud de tales definiciones, nos encontramos en presencia de un *impuesto* cuando el contribuyente efectúa un pago al Estado y éste, con su producido, realiza actividades -obras o servicios- que no necesariamente se encuentran dirigidas al mismo contribuyente que efectuó el pago, sino que se dirigen al conjunto de la comunidad. El instituto del *impuesto*, entonces, se caracteriza por ser redistributivo de recursos, en el sentido de que es pagado por un determinado sujeto y con su producido se financian actividades estatales que alcanzan a ese mismo sujeto o a otros dentro de la comunidad.

En cambio, estamos en presencia de una tasa cuando el contribuyente efectúa un pago al Estado y éste, con su producido, presta un servicio público que puede individualizarse en el contribuyente que efectuó el pago. La obligación del Estado es prestar ese servicio actual o potencialmente y tal prestación puede o no implicarle un beneficio al contribuyente -p.ej. tasa de justicia para acceder al servicio justicia-.

Por último, en el caso de la contribución especial el contribuyente efectúa un pago al Estado y éste, con su producido, realiza una actividad que es individualizable en el contribuyente y que, además, le implica un beneficio concreto -p.ej. contribución para pavimentación que incrementa la valuación de un inmueble propiedad del contribuyente-.

En doctrina se clasifica a los tributos en vinculados y no vinculados según sea necesaria o no, respectivamente, la realización de una actividad estatal que sea individualizable en el contribuyente, incluyéndose a las tasas y contribuciones especiales en la primera categoría y a los impuestos en la segunda (Villegas, 1995:70).

Dicha actividad individualizable respecto de los contribuyentes de las tasas y contribuciones especiales es el hecho generador y justificante del pago de dicha tasa o contribución especial. De modo que, si esa actividad no existiera, en principio, no sería legítimo que el Estado exija el pago de la tasa o contribución especial al contribuyente (Fonrouge, 2004: 877).

Llevando este esquema general al ámbito de la seguridad social, los tributos que paga el particular al Estado son los aportes y contribuciones y las actividades que realiza el Estado son las prestaciones de seguridad social -pago de jubilaciones y pensiones, pago de asignaciones familiares, pago del seguro de desempleo, servicio de atención a la salud, etc-.

¹³ MCTAL art. 16

¹⁴ MCTAL art. 17

De modo que, si se considerara que los *aportes* y *contribuciones* participan de la naturaleza de los *impuestos*, el Estado con su producido debería prestar seguridad social, no necesariamente al contribuyente que pagó los aportes y contribuciones, sino al conjunto de la comunidad.

Por su parte, si se los considerara *tasa* o *contribución especial*, el Estado con su producido debería prestar seguridad social exclusivamente a los contribuyentes que pagaron tales *aportes* y *contribuciones*. Ello, atento que la prestación de seguridad social sería la actividad estatal debida a quienes pagaron esta clase de tributos que tienen por fundamento la realización actividades estatales divisibles respecto del contribuyente pagador.

Es de destacar que generalmente cuando la doctrina estudia el tema se excluye la consideración de la naturaleza de *tasa*. Ello obedece a que, en general, la seguridad social es identificada con una de sus prestaciones, la previsional, en virtud del grado de generalidad de su alcance y de la mayor magnitud de recursos que involucra respecto de otros subsistemas. Al circunscribirse el análisis al subsistema previsional, se excluye la naturaleza de *tasa* y se concentra el debate entre considerar a los *aportes* y *contribuciones* como *impuestos* o *contribuciones especiales*. Ello, por considerarse sólo a las prestaciones previsionales que, más que un servicio -requisito exigido por la *tasa*-, implican el otorgamiento de un beneficio que, en la medida que se dirija al contribuyente pagador, se considerará *contribución especial* y, en la medida que se dirija al conjunto de la comunidad, será considerado como *impuesto*.

Cabría preguntarse, cual sería la naturaleza de los aportes y contribuciones destinados a otros subsistemas como el de salud -Subsistema de Obras Sociales- cuyas prestaciones sí consisten en la prestación de un servicio: la atención de la salud.

Entrevistas a informantes clave

A efectos de indagar empíricamente sobre el tema de la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones de seguridad social, se acudió a la opinión de distintos referentes en la materia.

A tal fin, se efectuaron entrevistas a distintos funcionarios que, en la actualidad, se desempeñan en posiciones jerárquicas en materia de seguridad social, dentro del ámbito de la Administración Pública y del Poder Judicial nacionales.

Las entrevistas se formularon en base a un cuestionario que se incluye en el Anexo del presente trabajo.

Las preguntas fueron elaboradas teniendo en cuenta estos cuatro ejes temáticos:

- qué se entiende por seguridad social,
- qué grado de importancia tiene la seguridad social dentro de las funciones del Estado,
- cuál es la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones de la seguridad social, y
- cómo se interpreta que la seguridad social actualmente se financie no sólo con aportes y contribuciones sino también con impuestos.

Es decir, además de consultarlos sobre la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones, se les formularon preguntas más amplias que habilitaban a expresar opiniones más genéricas sobre la temática de la seguridad social¹⁵.

Evidencia empírica

A continuación, se reproducen algunos pasajes de dichas entrevistas que sintetizan las distintas opiniones, organizadas por eje temático.

Alcance y contenido de la seguridad social

El informante 1 atribuyó un alcance amplio a las prestaciones de seguridad social, en efecto, respondió:

“Creo que la seguridad social debiera ir convirtiéndose cada vez más en un derecho ciudadano de alcance universal, dando cobertura a la vejez, a la previsión - jubilación o pensión-, a la enfermedad, a la discapacidad, al desempleo... a la pobreza. [Las prestaciones de seguridad social son] *derechos universales convertidos en bienes públicos*, cuya cobertura alcanza a todos, independientemente de su capacidad para adquirirlos por otros medios.”

El informante 2, en el mismo sentido, expresó:

“La seguridad social está relacionada con las contingencias por las que atraviesa un ser humano. Son contingencias que, por lo general, generan mayores erogaciones económicas, entonces el sistema de seguridad social tiene que brindarles respuestas oportunas, adecuadas y lo suficientemente extensas a esas

¹⁵ En todas las transcripciones, la bastardilla pertenece al autor del trabajo.

contingencias. [...] hay contingencias económico-sociales, como por ejemplo el desempleo, a las que la seguridad social obviamente les debe dar una respuesta. En sí, la seguridad social tiene que tener una tendencia universalista e integral: tiene que intentar cubrir la mayor cantidad de contingencias posibles y también darle protección a la mayor cantidad de sujetos posible. Esas serían las tendencias ideales del sistema y, por supuesto, las contingencias económico-sociales también están dentro de su campo de acción. [...] *el ámbito de la seguridad social es mucho más amplio que el del derecho laboral*, es decir, excede el marco de la relación laboral. Le debe dar protección a una serie de sujetos que nunca trabajaron tal vez, pero que se encuentran en una situación particular. [Hospital Público, planes sociales] creo que también eso es seguridad social. Porque los planes sociales, independientemente de la ideología que los funda o de la evaluación que algunos podamos hacer sobre su conveniencia o no, sin tomar una postura política determinada, de hecho implican darle protección a ciertas personas que están frente a una contingencia que es la exclusión. Es decir, *estar excluido de la economía, de las posibilidades de cubrir las necesidades básicas del ser humano, también es una contingencia.*"

El informante 3, también en un sentido amplio e inclusivo, opinó:

"Bueno, esa respuesta puede ser o técnica o desde el punto de vista de la percepción de uno. La respuesta técnica [...] es la que vas a encontrar en todos los libros: un sistema normativo que tiene por objeto atender lo que se denomina también técnicamente contingencias sociales de las personas. Desde mi punto de vista personal creo que *es hoy un sistema, todavía no superado, de distribución de riqueza.* [...] Es uno de los elementos aglutinantes de la sociedad. Teniendo en cuenta que el éxito de la especie humana en cierta forma radica en el hecho de haber vivido y haber podido construir las sociedades que tenemos, entonces, eso le da a la seguridad social un rol fundamental en el desarrollo de las naciones, en el desarrollo de las sociedades y de las personas en general. Yo creo que la pobreza es, evidentemente, una de las contingencias sociales. Tampoco resume en sí misma la totalidad de las contingencias sociales. [...] Creo que todos, aún los que estén en una situación más acomodada necesitan en algún momento poder contar con este tipo de cobertura que ofrece la seguridad social. [...] En términos generales, la pobreza, hoy por hoy, dado el grado de desarrollo que ha alcanzado la humanidad, es la injusticia más grande. Porque, teniendo en cuenta ese grado de desarrollo hoy en el mundo, seguramente se podría erradicar, por lo menos desde el punto de vista de lo que es la indigencia. Con lo cual esto supone un desafío para la seguridad social como sistema, también. Y un incentivo y un estímulo como para poder seguir avanzando en este tema. [...] Desde una visión amplia [...] entiendo que lo asistencial también es parte de la seguridad social. Lo podría inclusive hasta decir técnicamente. Es decir, cuando uno piensa hoy en el régimen de asignaciones familiares o inclusive en el régimen previsional y advierte la existencia de prestaciones que son no contributivas, entonces tienen una naturaleza asistencial y no por eso dejan de participar de lo que es la seguridad social como sistema o como

idea. [...] Yo creo que el Estado se concibe desde ese punto de vista, es decir, desde el punto de vista de *proveer a los ciudadanos de prestaciones que los equiparen, que los igualen frente a la necesidad*. Esto no quiere decir, que tengamos que estar todos uniformados y pensar de la misma manera, pero sí que frente a la necesidad, todos tengamos derecho a acceder a una prestación que en concreto sea igual para todos y que no dependa del éxito o la suerte de cada uno o que cada uno esté librado a su suerte en ese sentido. Pero, para redondear, volviendo a la idea, para mí no cabe esta distinción entre asistencia o asistencialismo y seguridad social. Para mí, *el asistencialismo, entendido como la parte no contributiva de la seguridad social, forma parte de la seguridad social.*”

El informante 4, acotando el alcance del concepto “seguridad social” y diferenciándolo del de “asistencia”, manifestó:

“La seguridad social es un conjunto de normas y de sistemas que tienden a otorgar cobertura a determinadas contingencias que ocurren en la vida de una persona. Estas contingencias son hechos futuros inciertos algunos, otros no, que, de ocurrir, provocan en el sujeto que sufre la contingencia una de dos consecuencias económicas posibles: pérdida del ingreso o aumento del gasto [...]. Tengamos en cuenta que esto está pensado siempre en trabajadores. La seguridad social es para un universo limitado a trabajadores no es para toda la población [...] La seguridad social [...] se financia con la corresponsabilidad entre el trabajador y su patrón, es solidaria porque hay redistribución del ingreso - los que tienen mayor capacidad contributiva ayudan a financiar las prestaciones de los que tienen menor capacidad-, es obligatorio generalmente. [...] Hay que distinguirlo de lo que es la asistencia social que es el modelo que tiende a atender a toda la población, no sólo a los trabajadores, y no exige haber aportado al sistema sino que éste se financia con impuestos, con rentas generales. [...] [El combate contra la pobreza] en realidad, yo lo ubico mejor dentro de la asistencia social. Esto es relativamente moderno, porque en la historia de la humanidad el Estado no se ocupaba de estas cosas. Pero si hoy la sociedad moderna considera que el combate a la pobreza es un imperativo social y que todos debemos contribuir a eso, para mí tiene que estar por el lado asistencial. Entonces, lo tiene que financiar con impuestos toda la población. Pero no a través de la seguridad social. [...] La seguridad social, a mi juicio, debiera estar circunscripta a las contingencias sociales que sufren los trabajadores. [...] Pero esta discusión se da a nivel mundial. Hay dos grandes modelos. El modelo contributivo alemán que viene de Bismarck de finales del siglo XIX [...] que era reducido a trabajadores. [...] La seguridad social contributiva como la entiendo yo y como la creo Bismarck en ese momento, no nació del Estado, nació de los particulares. Eran conquistas sociales que los obreros obtenían de sus patrones [...], sobre todo a partir de la Revolución Industrial que es cuando nace propiamente la seguridad social. [...] Cada gremio, según su capacidad de negociación, lograba crear un régimen jubilatorio. [...] la seguridad social nace como un club de trabajadores de un determinado gremio, de una determinada actividad con sus patrones, de ahí la

corresponsabilidad. [...] *Como una idea de un club al que yo pertenezco si apporto.* Porque además siempre se parte de la premisa de la subsidiaridad. El sistema nunca va a suplir la responsabilidad que vos individualmente tengas de propender a tu futuro. Vos tenés que ahorrar o tratar de juntar para tu vejez o para tus contingencias. Subsidiariamente tenés un sistema que te ayuda, como un seguro, a cubrir esto. En cambio, la asistencia social, que es más el modelo británico de Beveridge de 1940, tiende a la universalización del sistema. Esto es, que toda la población esté alcanzada por una cobertura obligatoria, a cargo del Estado y financiada con impuestos [...] muy fuertes, porque te llegan a sacar hasta el 60 o 70 % de las ganancias. Por lo tanto, son dos modelos que, al menos en teoría, uno nace de arriba para abajo: el Estado se pone como cabeza del tema y cubre a toda la población, el *Welfare State*, el Estado de bienestar; y el otro viene de abajo para arriba: son los trabajadores que se juntan primero a través de mutuales, después con su Convenio Colectivo de Trabajo y el Estado reglamenta y termina unificando el sistema. [...] La asignación universal por hijo que se acaba de aprobar va a ser financiada con el régimen de asignaciones familiares: estamos dando una prestación de tipo universal, asistencial, pero la vamos a financiar con un régimen contributivo. Estamos mezclando las cosas. O al revés, cuando la jubilación se financia con impuestos, como hoy, le estamos dando apoyo de toda la población a un segmento reducido que son los trabajadores beneficiarios [...]. Comparando los principios de la seguridad social con los de asistencia social, la asistencia social es claramente universal, abarca a toda la población. La seguridad social es universal dentro del club de los trabajadores. Es una universalidad limitada. [...] Quedaría eventualmente afuera [de la seguridad social] el desocupado estructural, que eso es grave. Porque *el desocupado tradicional de la seguridad social es el desocupado transitorio*, el que está entre un trabajo y otro y está en un período que está sin conseguir y esta buscando. Ahora, la Argentina lamentablemente hoy tiene desocupados de tercera generación. Y esos, realmente están afuera del sistema. Y el otro problema son los ocupados informales que son un 40 % de la población económicamente activa. Eso es más grave porque esos son trabajadores: debieran estar dentro de la seguridad social y no aportan, no porque no quieren, sino porque están afuera. Yo creo que eso es parte del déficit que tenemos como administración tributaria de la seguridad social [...]"

El informante 5, puso énfasis en la realidad actual Argentina en la que seguridad social y asistencia se confunden:

"Seguridad social es, desde la perspectiva prestacional, una herramienta de política pública destinada a la protección de contingencias sociales y, desde la perspectiva del financiamiento, una *herramienta de redistribución del ingreso* que puede efectivizarse a través de distintos modelos: reparto, capitalización, etc. Se encuentra regida por el principio de la solidaridad, que puede ser generacional, intergeneracional, etc. No existe consenso pleno en la actualidad respecto de qué es seguridad social y qué es asistencia. Tradicionalmente, estaban bien diferenciados

ambos conceptos. Es decir, por una parte, el modelo contributivo de seguridad social, caracterizado por un financiamiento cerrado proveniente de aportes y contribuciones y un grupo de prestaciones bien definidas. Paralelamente, un modelo asistencial, caracterizado por un financiamiento sin limitaciones en cuanto clase de tributos que deben utilizarse – financiamiento a través de Rentas Generales- y un grupo de prestaciones no definidas. Sin embargo, en la actualidad de la seguridad social argentina esta mezclado lo contributivo y lo asistencial. En la actualidad, dentro de la seguridad social argentina, el subsistema de salud prestado a través de las Obras Sociales sigue siendo eminentemente contributivo. La cobertura que se brinda a través de una obra social y la cobertura que se brinda a través de un hospital público es muy diferente. Esta última sí es abierta, no se requiere haber aportado para gozar de la prestación. Sin embargo, observemos lo que sucede en otros subsistemas como el seguro de desempleo, que es contributivo en las normas, es decir, accede a él quien hizo aportes. Tomemos como paradigma lo que sucedió en el año 2001. En aquella época la Argentina tenía un 30 % de desocupación y el seguro de desempleo sólo alcanzaba a unas 150.000 personas. Entonces, fue necesario instrumentar el “Plan jefes y jefas” que luego fue orientado a un plan de reinserción en el mercado laboral, etc. Este plan sí alcanzó a mucha más gente: llegó hasta 3 Millones de beneficiarios. Otro caso: el subsistema de asignaciones familiares que también es contributivo. Sin embargo, recientemente se implementó la “Asignación universal por hijo” que es típicamente asistencial y se financia con las utilidades de los recursos provenientes de aportes y contribuciones de seguridad social. Y ésta asignación se otorga si el menor está vacunado y va a la escuela. Lo que denota el estrato social de los beneficiarios de esta asignación. Y además muestra cómo, a través de una política de seguridad social, se está implementando una medida para paliar la miseria, ni siquiera la pobreza. En el caso de la previsión social, en la actualidad tenemos un sistema cerrado, contributivo. Pero ¿cómo se financia? No sólo se financia con aportes y contribuciones sino que gradualmente fue incrementando su financiamiento mediante impuestos, hasta el día de hoy que se financia en un 50 % con recursos impositivos. Además, en los últimos años se incluyeron 1.5 Millones de jubilados a través de Planes de Facilidades de Pago para autónomos y monotributistas que no habían efectuado aportes. La justificación ética y política de dicha medida es que aquellas personas, si bien no pagaron aportes, sí pagaron impuestos y, como la jubilación se financia con un 50 % de impuestos, parece justo que tengan derecho a acceder al beneficio. Entonces, esa es la realidad de la seguridad social hoy en la Argentina. *Hoy la seguridad social involucra la asistencia, abarca prestaciones contributivas y no contributivas. Se mezcla lo asistencial y lo contributivo.*”

Grado de relevancia de la seguridad social en las funciones del Estado

El informante 1 refirió a la necesidad de convertir a la seguridad social en un bien público puro del siguiente modo:

“Conceptualmente hay una diferencia muy grande [entre las distintas funciones de un Estado]. Una cosa son lo que los economistas llamarían ‘bienes públicos puros’ que son imprescindibles para el normal desenvolvimiento de una economía de mercado y de ninguna manera el mercado proveería porque, al no ser fragmentable su consumo, es imposible asignarle un precio, como es el caso de la defensa nacional, seguridad, administración de gobierno. [Entonces estos bienes] deben ser provistos por el Estado. [Pero hay otra clase de bienes], que nosotros también llamamos bienes públicos puros, como la salud, la educación, que no tienen esa característica [...]: la sociedad una vez se levantó lucida y decidió que la educación fuera un bien público [pero] eso fue una decisión política. [...] Los bienes públicos se caracterizan porque son para todos: si hay defensa es para todos necesariamente porque no puede excluirse de su consumo [pero] la educación se la convierte en para todos, pero no tiene esa característica en sí, requiere de una decisión política. En la previsión social sucede lo mismo: [convertirla en un bien público] requiere una decisión política. En efecto, no todos los economistas y no todos los teóricos estarían de acuerdo con que la salud, la educación y la previsión social constituyen bienes públicos. ¿Por qué? Porque tienen esta característica distintiva: el mercado los puede proveer [...] Y de hecho existen los seguros privados de salud, los seguros privados de previsión a la vejez. Pero claro, ¿cuál es la diferencia? No es para todos, es para el que pueda pagarlo. [...] *La adopción de la previsión social como un bien público no es algo que pueda ser dirimido en términos científicos, técnicos...es algo que se dirime en el mundo de las preferencias... de la ideología.*”

El informante 2 se expresó asignándole un lugar prioritario a la seguridad social:

“Pienso que es algo prioritario. La seguridad social tiene un lugar prioritario, si es que podemos hablar de lugares en cuanto a jerarquía [...]. Creo que el Estado debe funcionar como un conjunto armónico [...]. Pero que la seguridad social debe ocupar la atención del Estado en forma absolutamente necesaria, sí. Porque dentro de la seguridad social estamos hablando de la dignidad del ser humano. Una persona que está excluida, que no tiene recursos para cubrir sus necesidades básicas es una persona que se encuentra desprotegida por el Estado y, aparte, es una persona que está en condiciones indignas y [...] la dignidad del ser humano [...] es la base de todo el sistema jurídico.”

El informante 3, en el mismo sentido que el anterior, dijo:

“[...] Para mí ocupa un plano relevante. El mismo plano que puede ocupar la seguridad, la justicia, la educación. Digo esto porque pienso en cuántos casos hay, sobre todo hacia el fin de la vida, hacia la vejez, bajo circunstancias que pueden depender o no de la persona considerada individualmente. Esas personas van a requerir de una asistencia. Lo contrario sería un Estado que abandona a sus ciudadanos y esto desmentiría la razón de ser del Estado. Por lo tanto para mí la

seguridad social ocupa, en ese aspecto, el mismo plano. No es algo que el Estado, en sí, puede dar si quiere, si le parece, si le conviene, sino que debe otorgarlo.”

El informante 4, estableciendo cierta jerarquía en las funciones del Estado, expresó:

“[...] las obligaciones primordiales del Estado son esas últimas [seguridad, defensa, justicia].[...] Pero a partir del constitucionalismo social están equiparados. En mi visión contractualista del Estado [...] el individuo es soberano, ¿para qué crea un Estado?, porque tiene determinadas necesidades colectivas que no las puede cubrir él que son básicamente: la seguridad -evitar que nos matemos los unos a los otros-, la defensa frente al tercero [...] y administrar justicia que es aplicar el reglamento común a todos cuando no nos ponemos de acuerdo. [...] Entonces para mí, éstas son las funciones esenciales e indelegables del Estado [...] Después lo hemos cargado de un montón de otras cosas que es legítimo que se las carguemos porque si como comunidad consideramos que es más eficiente... [...] En vez de arreglar el problema ahorrando cada uno, haciendo su propio esfuerzo o dependiendo de la caridad ajena cuando nos va mal, ¿por qué no armamos un sistema de seguro colectivo? Bueno... puede ser más eficiente. [Pero] la seguridad social podría tranquilamente depender de la sociedad civil, no estar en cabeza del Estado y de hecho durante siglos no estuvo en cabeza del Estado.”

Naturaleza jurídica de aportes y contribuciones destinados a la seguridad social

El informante 1 respondió inclinándose por la naturaleza de impuesto:

“Si todos son derechos ciudadanos y bienes públicos, el financiamiento es el impuesto. Lo cual no quiere decir, me parece que vale la pena dejarlo aclarado, que yo participe de la idea de desgravar la nómina. Es decir, me parece que hay que revisar esta idea de que los gravámenes sobre la nómina vayan exclusivamente a financiar la seguridad social y viceversa: que la seguridad social tenga que ser financiada exclusivamente con los aportes de esa actividad. Esa lógica es la que hay que romper, pero no equivale esto a decir: desgravar la nómina. [...] Yo creo que hoy se van pareciendo cada vez más a impuestos porque están ayudando a financiar una bolsa a la que tienen derecho otros que no contribuyeron y porque, a su vez, se financia con recursos que no son esas mismas contribuciones. [...] Sin duda, estamos ante un tributo: es obligatorio y requiere sustento en ley, más el resto de las características. [...] Además, en tanto el esquema tienda a ser más un esquema solidario y de reparto, más aún. En la medida que se aleje de un esquema de capitalización hacia un esquema solidario de reparto, van siendo impuesto.”

El informante 2, en similar sentido que el anterior, dijo:

“Se ha discutido mucho de esto, pero pienso que esencialmente tienen una naturaleza tributaria. [...] Que son obligatorios, no hay ninguna duda. Eso es así y no hay otra forma de financiar los sistemas de seguridad social si no es estableciendo una obligatoriedad [...]. Y funcionan básicamente como funcionan los impuestos, si bien tienen sus características propias. Pero en la realidad funciona como si el aporte y la contribución fueran un impuesto. [...] se ejecutan de la misma manera, no hay grandes diferencias. No serían tasas o contribuciones especiales porque no siempre hay un beneficio. Esto le da más la naturaleza de impuesto que de contribución especial. [...] El sistema es solidario, con independencia de si uno va a obtener una ventaja o no. Incluso yo puedo aportar un mínimo de años y ese aporte no me va a generar una ventaja porque tal vez yo no reúna los requisitos legales para acceder a la prestación. [Además] vos tenés prestaciones que dependen estrictamente de los aportes y contribuciones y hay prestaciones que podríamos incluir dentro del marco de la seguridad social, pero que tienen que ver más que nada con una decisión político-sociológica o de determinado momento histórico, por ejemplo brindar una pensión no contributiva por invalidez. [...] Esto es una decisión política [...]. ¿Por qué es obligatorio el aporte si uno después no va a poder acceder al beneficio? Bueno, porque está delineado de esa manera y nosotros como miembros de la sociedad tenemos ciertas obligaciones que cumplir en aras del bien común. Por eso, para mí tiene naturaleza impositiva. No está relacionado con una ventaja futura. [...] Es decir, nosotros pagamos impuestos y ¿cuál es el beneficio directo del contribuyente? No se plasma en un beneficio directo, se plasma en un beneficio para la comunidad. No veo diferencias en ese sentido.”

El informante 3 consideró que, si bien en principio podría pensarse en la naturaleza de *impuesto*, más adecuado sería asignar una categoría especial a los aportes y contribuciones de seguridad social:

“Yo creo que el tema es muy importante, trasciende lo académico. Una vez que uno le pone un nombre a la cosa, [...] una vez que ese recurso que uno tiene identificado como seguridad social, se asimila a cualquier otra categoría, hace que, entonces, pueda ser utilizado ese recurso para atender los gastos que demanda esa categoría de tributo. [...] Después, esto tiene consecuencias y tiene consecuencias reales, tangibles. [...] Yo coincido en que se trata de un tributo porque participa de las características del tributo: es impuesto por ley, es coercitivo desde el punto de vista de la población que lo tiene que pagar y además está destinado a atender fines que son específicos del Estado. Ratifico con esto lo que decía antes: [la seguridad social] no es algo de lo cual el Estado pueda desprenderse ni siquiera en la concepción más liberal del Estado. Entonces, en ese sentido, me animaría casi a decir que tenemos que crear una cuarta categoría para poder definir de qué se trata la seguridad social. Porque veo que quizás, lo que sería más tentador desde el punto de vista de lo académico o, digamos, de las formas puras del Derecho, sería calificarlo de impuesto. Sobre todo después de [la supresión del] régimen

capitalización que, en cierta forma, obligaba a tener que darle a los aportes un tratamiento especial. Hoy en día, tanto los aportes como las contribuciones van a financiar un régimen único de reparto. Si lo asimilamos a impuestos, esto abre la puerta de algo que no sabemos a dónde nos va a llevar. Porque me parece a mí que, aunque después hagamos reserva de la asignación específica, la asimilación permitiría utilizar esos recursos para otros fines [distintos de las prestaciones de seguridad social]. Esto es lo que me preocupa desde el punto de vista práctico. Me preocupa desde el punto de vista finalista. Hay un caso que es muy conocido que es el caso 'Urquía Peretti' donde finalmente la Corte entendió que no había una asimilación entre lo que es la seguridad social y el impuesto, precisamente por esto de que, una vez que no los distinguimos o diferenciamos, pasan a formar parte de una misma categoría con la consecuencia de que al participar de todas las características del impuesto entonces se puede hacer con estos recursos lo mismo que se hace con los impuestos. Para mí, esta asignación específica que tienen marca una diferencia, pero que tampoco me permite encuadrarlo en ninguna de las otras categorías de tributos. Yo tengo esa idea [de que hay que asignarle una nueva categoría] aunque no sea muy ortodoxo académicamente hablando y tampoco haya visto que alguien haya dicho que son una categoría especial o que habría que crearla. Pero me deja tranquilo a mí mismo respecto de todo lo demás que dije hasta acá. Es coherente con todo el resto de las cosas que pienso acerca de la seguridad social. "

El informante 4, diferenciando entre *aportes* y *contribuciones*, se inclinó por atribuirle a los primeros la naturaleza de *contribución especial*:

"Voy a empezar por su naturaleza de tributos. [...] Son eminentemente un tributo hoy. ¿Por qué? Porque son obligatorios, porque están legislados por ley, porque hay una manifestación de capacidad contributiva que es tenida en cuenta por el legislador en el hecho imponible para fijar el gravamen. Hay un hecho imponible, hay una base, hay alícuotas. Lo administra y recauda la Administración tributaria, su incumplimiento trae aparejadas sanciones administrativas y penales, la Ley penal tributaria también se aplica. Además no hay una relación estricta entre el aporte y el beneficio hay una relación mediata, no inmediata. [...] Ahora, dentro de tributos, creo que impuesto no es, claramente. Porque no se relaciona con las prestaciones generales del Estado sino con una prestación particular. Hay una contrapartida entre la aportación y el beneficio. Hay una expectativa que no se da en el impuesto. Es decir, yo pago impuestos y puedo recibir o no los beneficios sociales del Estado [...] En cambio en estos tributos hay una contraprestación asegurada, o por lo menos en expectativa. Es decir, obtener la jubilación, obtener seguro de desempleo, si se da la contingencia. Por lo menos a nivel del trabajador aportante. A nivel del patrón admito que la contribución patronal es más discutible porque la actividad del Estado no tiene que ver con el patrón que contribuyó. [...] Respecto del trabajador aportante hay una posibilidad de apropiarse una parte de esa

división de la función del Estado en cabeza del aportante. En cambio respecto del patrón, yo ahí puedo concordar que la contribución patronal en realidad es un impuesto interno al trabajo. [...] Retomando: los aportes y contribuciones ¿son impuestos, tasas contribuciones especiales? Para mí, insisto, son un tributo. No son un impuesto, tengo mis dudas en la contribución patronal. En el aporte claramente no es un impuesto. Tasa tampoco es porque no hay una relación directa con la prestación de un servicio. Yo puedo aportar toda la vida y no jubilarme, o soy sano y nunca me enfermó. O sea que no estoy pagando un servicio. Estoy pagando un derecho en expectativa. Eso para mí, lo acerca más a las contribuciones especiales o parafiscales las llaman algunos. Llámelo como quiera, hay que pagarlo igual.”

El informante 5, diferenciando el enfoque económico y el jurídico, los consideró jurídicamente como *contribuciones especiales*:

“La cuestión debe analizarse desde dos perspectivas. Desde el punto de vista económico, la contribución patronal es un impuesto que grava la renta y el aporte es “salario diferido”. Desde la perspectiva jurídica los aportes y contribuciones son tributos porque son obligatorios, su percepción se encuentra a cargo del Estado y son creados por Ley. Dentro de la categoría de tributos los aportes y contribuciones son contribuciones especiales porque su producido tiene por destino un colectivo de sujetos. En el impuesto, el que pagó no recibe nada del Estado. En el caso de la tasa, el que pagó recibe un servicio proporcional a lo que pagó. En la contribución especial el que pagó recibe un beneficio pero no necesariamente es proporcional con lo que se pagó y sí hay redistribución dentro del colectivo de sujetos. Desde la perspectiva jurídica el aporte es un “ahorro obligatorio” porque el salario que el trabajador no percibió tiene que verse reflejado en el haber previsional. No es impuesto porque, si así fuera, no necesariamente se vería reflejado el salario en el haber jubilatorio. Debe haber razonabilidad entre el salario y el haber previsional. Razonabilidad no significa proporcionalidad que sería recibir lo mismo que pusiste. En seguridad social debe aplicarse el principio de razonabilidad, que es proporcionalidad corregida a partir del criterio de la solidaridad.”

¿Cómo interpretar el financiamiento de la seguridad social mediante recursos impositivos?

El informante 1 refirió a la evolución del contexto histórico, en particular desde el aspecto laboral, en este sentido:

“Entiendo que el criterio de que la seguridad social se financia a través de un criterio de solidaridad intergeneracional, dio lugar a la idea de que esas prestaciones [...] se pagaban con los aportes del trabajo presente e intergeneracionalmente financiaban al trabajo pasado. Es decir, entre trabajadores activos financiando a los trabajadores pasivos y así a lo largo del tiempo. De manera que había en el origen [...] una idea de un fondo de capitalización, un fondo

autofinanciado, lógico en el contexto donde eso nació, es decir, en un mundo donde había pleno empleo y donde el empleo formal era claramente mayoritario [...] Me parece que esa idea se correspondía con un mundo, sobre todo con un mundo del trabajo, que por distintos motivos que no viene a cuento ahora analizar, se ha quebrado. Además, la esperanza de vida era más baja, etc. Con el tiempo eso se fue invirtiendo, tanto por la introducción de la tecnología que fue haciendo más alto el nivel de desempleo estructural [...] como porque la esperanza de vida fue mejorando, con lo cual las poblaciones fueron envejeciendo, se invirtió la pirámide y tenemos la crisis de la seguridad social en prácticamente todo el mundo. [Hoy la seguridad social] forma parte del gasto corriente del Estado y a mi me parece que esa tendencia es razonable. Me parece que no hay posibilidades hoy de financiar el esquema exclusivamente con los aportes de los trabajadores presentes. Hay que obtener recursos del trabajo presente pero en las mismas condiciones que se obtienen recursos sobre el consumo, los ingresos, el patrimonio, etc [...] Continuar con el sistema donde los que tienen derecho a la seguridad social son aquellos que han aportado o aportan implica que esa cobertura va a ir tendencialmente cada vez a una porción menor de la población, cuando me parece que en realidad, más allá de la forma que se elija para financiarla, nació para alcanzar a la mayor cantidad de población posible. Por eso digo que hay que ir viendo la manera de *pasarla del lado de la constitución de un derecho y la prestación de un bien público* que se financia como el resto de los bienes públicos del Estado: la salud, la educación, etc. “

El informante 2 advirtió cierta desconexión entre el sistema previsto normativamente y su aplicación en la realidad:

“Yo pienso que el sistema previsional argentino siempre estuvo en crisis y nunca se pudo delinear un sistema adecuado para salir de la crisis [...]. Todos los sistemas de seguridad social, en principio, son solidarios y contributivos. Esto es, que se financian con aportes y contribuciones, o con contribuciones solamente. Y en principio estos recursos deberían cubrir más del 50 % de la fuente de financiamiento. Es decir, el Estado debe subsidiar cuando es insuficiente la fuente de financiamiento, pero no como ocurre acá donde la fuente de financiamiento principal, que son los aportes y contribuciones, quedan equiparados con las Rentas Generales o a las provisiones presupuestarias. Eso habla de que el sistema no está financiado adecuadamente [...]. El tema es cómo se manejan los recursos. Nosotros prevemos legislativamente que la fuente de los recursos son los aportes y contribuciones, pero después, ¿cómo se invierten?, ¿cómo se aplican en el sistema económico estos aportes y contribuciones? [...] Yo puedo prever que este sistema va a ser mejor que otro, pero ese sistema ideal que yo creo, después funciona en la realidad. Y la realidad indica que hay alguna dificultad, pero más de orden económico que de orden normativo [...] Parece ser que hay una desconexión entre la norma que crea el sistema y la realidad. [...] También el tema está relacionado con el incumplimiento de los empleadores. El trabajo en negro también es una fuente de desfinanciamiento del sistema. [...] hay una serie de factores que a mi juicio tienen

que ser considerados todos en conjunto. La mejora en cada uno de esos aspectos va a mejorar el sistema en general. Pero digo, no es necesariamente un problema de normas. [Además] siempre va incrementando la cantidad de sujetos [pasivos de la seguridad social].”

El informante 3 también se refirió al financiamiento impositivo como la consecuencia lógica de los cambios verificados en especial en materia de empleo:

“Yo pienso que en cierta forma es inevitable que eso sea así. Es más, probablemente sea una situación que se va a ir profundizando con el paso del tiempo. [...] el financiamiento [de la seguridad social] en un comienzo estuvo atado al hecho del trabajo y hoy el trabajo ha tenido tantas modificaciones, desde el punto de vista de lo que es la estabilidad en el empleo, desde el punto de vista de las formas contractuales, de la tecnología. Me parece que, en ese caso, es un hecho natural que la seguridad social se financie en parte a través de impuestos. Esto no quiere decir que entonces debamos dejar de lado lo que son los tributos de la seguridad social y reemplazarlos totalmente por impuestos. [...] Pero el hecho de que se financien con impuestos no lo veo como algo que vaya en detrimento de la seguridad social como sistema. Vuelvo a insistir, dejando a salvo la solidaridad, que para mí es uno de los aspectos más importantes de la seguridad social como sistema, hay que también ver esto de que hay necesidades que hay que atender de manera inmediata, o sea que, por esa razón, no son contributivas las fuentes, entonces, es obvio que en ese caso el financiamiento debe provenir de impuestos. [...] Esto tiene que ver con la crisis de la seguridad social. Hay dos aspectos que la explican. Uno tiene que ver con este tema de cambios a nivel laboral, obviamente también la prolongación de las edades promedios y, por otro lado, también una expansión de la seguridad social. El hecho de ir sumando nuevas prestaciones hace que sea necesaria un mayor financiamiento [...] Lo que sí, me parece que la licencia del sistema es el hecho de que los tributos que son propios de la seguridad social se apliquen exclusivamente al financiamiento de la seguridad social. Para flexibilizar la cosa, para atender necesidades en la inmediatez o por políticas que pueda tener determinado gobierno sobre necesidades que deben ser más atendidas que otras, para eso están los impuestos. Pero desde el punto de vista de lo que es el financiamiento del sistema, lo que asegura justamente la existencia del sistema en sí y la posibilidad de brindar prestaciones es el hecho de que tenga un financiamiento que sea propio y que ese financiamiento no se desvíe y no se destinen esos fondos a atender otro tipo de gastos.”

El informante 4 señaló necesidades presupuestarias, del siguiente modo:

“Yo creo que es una distorsión [que la seguridad social se financie con impuestos], que está provocada por necesidades presupuestarias, necesidades de caja. En definitiva acá se opta por obtener el recurso de donde lo tengo. Pero no se

piensa en este tema del pacto intergeneracional, que es lo que funda la seguridad social, de los activos sostienen a los pasivos, los trabajadores sanos sostienen a los enfermos. Eso se viene a quebrar cuando yo introduzco un componente asistencial y permito que la seguridad social, que es para los trabajadores, la financie todo el resto de la población. [...] ¿Qué es más justo, que mi jubilación me la pague yo y mi patrón que es quien contribuyó a que yo envejezca o que me la pague doña Rosa cuando va al mercado y compra un producto y paga el IVA? Si doña Rosa tuviera derecho a la misma jubilación que yo, no tengo nada que decir, pero doña Rosa no se va a poder jubilar si no aportó. Entonces me voy a jubilar yo con el aporte que me hizo *doña Rosa* en el IVA. Eso no es del todo justo.”

El informante 5 consideró las consecuencias de tal realidad:

[Se reitera parcialmente un pasaje de la entrevista ya exhibido en el punto 1]
“En el caso de la previsión social, en la actualidad tenemos un sistema cerrado, contributivo. Pero ¿cómo se financia? No sólo se financia con aportes y contribuciones sino que gradualmente fue incrementando su financiamiento mediante impuestos, hasta el día de hoy que se financia en un 50 % con recursos impositivos. Además, en los últimos años se incluyeron 1.5 Millones de jubilados a través de Planes de Facilidades de Pago para autónomos y monotributistas que no habían efectuado aportes. La justificación ética y política de dicha medida es que aquellas personas, si bien no pagaron aportes, sí pagaron impuestos y, como la jubilación se financia con un 50 % de impuestos, parece justo que tengan derecho a acceder al beneficio. Entonces, esa es la realidad de la seguridad social hoy en la Argentina. Hoy la seguridad social involucra la asistencia, abarca prestaciones contributivas y no contributivas. Se mezcla lo asistencial y lo contributivo. ¿Cuál es la consecuencia de ello? Por un lado se logra universalización pero se pierde en equidad, porque la distribución de esos recursos es asimétrica. En la distribución de esa seguridad social universalizada no se meritúa si el beneficiario hizo o no aportes. La seguridad social como modelo cerrado y contributivo desapareció en el mundo. Ya lo decía Beveridge en su informe posterior a la segunda guerra mundial, a diferencia de lo que sostenía Bismarck. Pero no debería ser un sistema revuelto y asimétrico, debería existir una mayor prestación para quien sí aportó ya que, en caso contrario, se produce un incentivo a la informalidad y un desincentivo a la ética del trabajo. Se trata de decisiones de asignación de recursos. La diferencia entre países exitosos y no exitosos, si es posible hacer tal distinción, es que los primeros tienen a la seguridad social como política de Estado y tienen una seguridad social planeada a largo plazo. Los segundos, en cambio, desarrollan su seguridad social como respuesta a contingencias, como decisión de coyuntura. Y para que funcione la seguridad social tiene que ser primero ‘seguridad’ y después ‘social’. La seguridad social debe estar planeada estratégicamente a largo plazo.”

Análisis de las entrevistas

Dos modelos subyacentes de seguridad social

Una primera observación de las opiniones de los entrevistados permite advertir lo siguiente.

Cuando se sostiene un alcance de la seguridad social restringido a trabajadores, además se entiende a la seguridad social como función secundaria del Estado en comparación con otras como defensa o justicia y, a la vez, se considera a los aportes y contribuciones como *contribuciones especiales*.

Se embargo, cuando se sostiene un concepto de seguridad social amplio, dirigido al conjunto de la ciudadanía, también se considera que es una función esencial del Estado y, a la vez, se considera que los aportes y contribuciones participan de la naturaleza de los *impuestos*, o bien, una de *cuarta categoría* distinta de las tres tradicionales.

Tal observación y cómo se van vinculando las preposiciones y razonamientos en las entrevistas parecen hacer notar, en primer término, que las concepciones sobre la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones se encuentran íntimamente relacionadas con las ideas que el interlocutor sostiene respecto de otros temas como el alcance de la seguridad social -amplio o restringido- o el grado de importancia de ésta como función del Estado moderno -prioritaria o secundaria-.

En efecto, parece posible agrupar las opiniones en dos conjuntos, cada uno de los cuales, se encuentra asociado a una concepción distinta de la seguridad social.

De las propias entrevistas surgen referencias a dos modelos puros de seguridad social que son identificados sucesivamente como contributivo y no contributivo, dirigido a trabajadores o a ciudadanos, o bien, asociados a las ideas de Bismarck¹⁶ o Beveridge¹⁷ respectivamente.

A continuación, sobre la base de la información aportada en las entrevistas, intentaremos recrear brevemente cómo se conectan secuencial y lógicamente los distintos argumentos que dan por resultado estas dos posiciones sobre la seguridad social. A tal fin, las identificaremos con el universo de sujetos que cada una considera como destinatario de la seguridad social: los trabajadores o los ciudadanos.

¹⁶ Otto Von Bismarck : diseñó el primer seguro social para la vejez dirigido a trabajadores que fue aplicado en Alemania durante la década de 1880.

¹⁷ Lord Beveridge: creó el primer sistema unificado de seguridad social dirigido a toda la población que fue aplicado en Inglaterra durante la década de 1940.

Cabe aclarar que, con fines didácticos, en esta sección se hará hincapié en las notas diferenciales de cada postura.

Seguridad social para trabajadores

Esta línea de interpretación, parece partir de una idea: que la seguridad social debe dirigirse al universo de sujetos que aportan fondos para financiar sus prestaciones, es decir, debe dirigirse a los trabajadores aportantes.

En tal sentido, se advierte que ya desde sus orígenes el sistema de seguridad social fue creado por los propios trabajadores y fue producto de las conquistas sociales de éstos a través de su actividad gremial. Es decir, desde el inicio se trató de un sistema nacido de abajo hacia arriba; desde los trabajadores, organizados a través de sindicatos, constituyendo cajas previsionales que luego obtuvieron reconocimiento legislativo y hasta constitucional. Se sostiene que, es por ello, que las primeras cajas de jubilaciones se circunscriben a la actividad de los distintos gremios.

La noción de solidaridad, para esta posición, se encuentra circunscripta al mundo del trabajo formal, es decir a los trabajadores y sus patrones: los trabajadores activos sosteniendo a los pasivos, los sanos a los enfermos. Los empleadores contribuyen con las prestaciones de seguridad social debido a su responsabilidad en las contingencias que pudieran sufrir los trabajadores, vejez a causa de los años trabajados, enfermedad o accidentes provocados en virtud o en ocasión del trabajo, etc.

Si bien se considera discutible la naturaleza jurídica de la contribución patronal, ya que no se verifica un beneficio concreto dirigido al empleador, circunstancia que podría asimilarla a un impuesto, se atribuye a los aportes la naturaleza de contribución especial. Ello en atención a considerar a las prestaciones de seguridad social como beneficios a los que se accede siempre que se haya pagado la contribución especial -aporte de seguridad social- previamente. El pago del aporte por parte del trabajador se efectúa con miras a la obtención del beneficio concreto y, en cierta medida, existe para el particular la posibilidad de reapropiarse del tributo pagado a través de la obtención posterior de beneficios concretos.

Por otra parte, se considera que la seguridad social no se encuentra al mismo nivel que otras funciones del Estado como la defensa, seguridad o justicia, sino que se encuentra en un nivel inferior de responsabilidades: el Estado recientemente se ocupó de la prestación de seguridad social, se trata de una función relativamente moderna.

Se considera que rige en la materia el principio de subsidiariedad en el sentido de que la prestación de seguridad social es subsidiaria a la responsabilidad y capacidad de cada sujeto para proveerse individualmente de los recursos necesarios para atender a sus contingencias y las de su grupo familiar.

La atención del universo de sujetos que se encuentra excluido de la posibilidad de acceder a una seguridad social contributiva, por carecer de empleo formal, no es considerado como un problema de la seguridad social.

Prestaciones como el seguro de desempleo que sí forman parte de la seguridad social, tienden a cubrir a trabajadores que circunstancialmente se encuentran desempleados durante el lapso que les tome acceder a un nuevo empleo, pero la seguridad social no contempla situaciones de desempleo estructural o periódico sino situaciones coyunturales.

En este esquema, la atención de contingencias económico-sociales como la pobreza, es considerada ajena al ámbito de la seguridad social e incluida en el ámbito de la asistencia social. Las prestaciones que otorga el Estado a aquellos sujetos que padecen situaciones de exclusión se encuadra en dicho concepto: se incluye tanto la salud pública -hospitales públicos- como los planes de ayuda económica como el Plan Jefes y Jefas de familia. Asistencia social sí entendida como grupo de prestaciones dirigidas al conjunto de la ciudadanía independientemente de si tales ciudadanos aportaron o no.

Estas prestaciones enmarcadas en el ámbito de la asistencia social son consideradas obligatorias para el Estado pero en la medida que existan derechos reconocidos legislativamente y reglamentados, de modo que requieren de instrumentación para volverse normas operativas y no quedar en prescripciones normativas abstractas.

Genealógicamente, la asistencia social se encuentra vinculada con la graciabilidad del soberano. A diferencia de las prestaciones de seguridad social que fueron reivindicaciones gremiales institucionalizadas luego normativamente -de abajo hacia arriba-, el otorgamiento de las asistenciales responde a un sentido descendente: prestaciones originariamente graciabiles, facultativas para el Estado, que posteriormente fueron convertidas en derechos reconocidos normativamente -desde arriba hacia abajo-.

Desde esta perspectiva, de una seguridad social dirigida a sujetos aportantes -que en nuestro sistema de seguridad social son los trabajadores- resulta distorsivo tanto que el Estado provea seguridad

social a sujetos que no efectuaron aportes, como que las prestaciones de seguridad social se financien con recursos provenientes de sujetos que no necesariamente recibirán seguridad social, es decir, con impuestos.

Seguridad social para ciudadanos

La segunda línea argumental pone el acento en la observación de una realidad: el desempleo estructural.

En la mayoría de los países de América Latina existen altas tasas de desempleo, tendencia que al sostenerse en el tiempo sin perspectivas de ser revertida, se convierte en una cuestión de carácter estructural.

Diversas son las causas de este fenómeno: desarrollo de la tecnología que prescinde del empleo de trabajadores, incremento global de las inversiones en la economía financiera en detrimento de las inversiones en la economía real que es la que ocupa trabajadores en mayor medida, etc.

El desempleo sostenido, combinado con un esquema de seguridad social contributivo, tanto desde la perspectiva del financiamiento - financiamiento proveniente del trabajo formal- como desde la perspectiva de la prestación -prestaciones a sujetos aportantes-, dispara una doble consecuencia: desfinanciamiento del sistema y simultáneo incremento del universo de sujetos excluidos de la seguridad social.

Desfinanciamiento, por la reducción del conjunto de sujetos que proveen de recursos a la seguridad social a través del pago de aportes y contribuciones efectuados en el marco del empleo formal. Un alto grado de desempleo sostenido socava las bases del financiamiento de un sistema de seguridad social basado en dicho financiamiento contributivo. La disminución del universo de trabajadores activos implica que no sean suficientes los fondos provenientes de aportes y contribuciones para sostener las prestaciones de seguridad social.

Este proceso de desfinanciamiento de la seguridad social no obedece exclusivamente a la merma de recursos a causa del desempleo. Existen otras causas como el aumento de la esperanza de vida que implica un incremento del universo de pasivos, el incremento de las prestaciones que conforman la seguridad social, el manejo deficiente de los fondos por parte gestiones gubernamentales que disminuyen su poder adquisitivo a lo largo del tiempo, etc.

Por otra parte, se advierte la consecuencia del incremento del conjunto de sujetos excluidos, no sólo de los circuitos económicos de la comunidad en virtud del desempleo, sino también de las prestaciones de seguridad social diseñadas bajo el requisito de haber contribuido en el

marco de un empleo formal. Esto es, se incrementa el un universo de sujetos que además de encontrarse afectados por las contingencias tradicionales de la seguridad social, como las de origen biológico -vejez, invalidez, muerte-, principalmente se encuentran afectados por las denominadas contingencias económicas -desempleo- que al prolongarse en el tiempo se convierten en contingencias sociales -pobreza-.

Ahora bien, la pobreza ¿es un tema que le compete a la seguridad social? Es decir, el incremento del universo de sujetos que requieren sostenimiento económico del Estado pero que no poseen capacidad contributiva para ser sujetos pasivos de tributos, ¿es un problema de la seguridad social o es ajeno a ella?

Para los representantes de esta línea de argumentación la respuesta es afirmativa: entienden a la pobreza como una de las contingencias atendibles por la seguridad social. Ello, en el entendimiento de una seguridad social que debe tender a alcanzar a la mayor cantidad de ciudadanos posible y que debe contemplar la mayor cantidad de prestaciones posibles.

En consecuencia, observan que los sistemas de seguridad social basados en prestaciones contributivas combinados con altas tasas de desempleo producen el efecto contrario: que la seguridad social tienda a alcanzar a un universo de sujetos cada vez más restringido.

Las opiniones enmarcadas en esta posición consideran a la seguridad social como un derecho de alcance universal cuya prestación es obligatoria por parte del Estado. En consecuencia, encuentran que la prestación de seguridad social es una actividad prioritaria para el Estado moderno y la ubican al mismo nivel que la defensa, la justicia o la seguridad.

Al considerarla derecho universal, los representantes de esta posición sostienen que la seguridad social debe alcanzar no sólo a los sujetos que pagan aportes y contribuciones -trabajadores formalizados- sino también, al universo de sujetos no aportantes. Ya que éstos últimos no aportan por no contar con capacidad contributiva para hacerlo, pero requieren, y en mayor medida que los primeros, de la protección estatal.

Al considerar a la seguridad social como destinada a la mayor cantidad de ciudadanos posible, para esta concepción, es natural que su financiamiento también provenga del conjunto de la ciudadanía según su capacidad para contribuir.

De las opiniones recabadas en esta línea, se advierten dos posiciones respecto de la naturaleza que cabe atribuirle a los aportes y contribuciones: quienes entienden que deben ser considerados

impuestos y quienes entienden que cabría atribuirles una cuarta categoría distinta de las tradicionales.

Los primeros entienden que la naturaleza que corresponde atribuirle a todos los recursos que financian la seguridad social, incluidos los aportes y contribuciones, es la de impuestos. Ello, por ser el impuesto el tributo que se cobra a la generalidad de los ciudadanos según su capacidad contributiva y cuyo producido se distribuye entre el conjunto de la ciudadanía según sus necesidades.

Dotarlo de naturaleza impositiva tiene lógica, en este razonamiento, ya que el impuesto es un tributo redistributivo por naturaleza, en el sentido de que su producido no necesariamente implica un beneficio para quien lo pagó, sino un beneficio que puede recaer en cualquier ciudadano de la comunidad.

Esta idea de una seguridad social dirigida tanto a sujetos aportantes como no aportantes se contradice con la atribución de una naturaleza jurídica de contribución especial a los aportes y contribuciones destinados seguridad social.

Si se considera que contribución especial es aquel tributo que el particular paga bajo la condición de obtener un beneficio derivado de alguna actividad estatal y es ésta actividad estatal la que justifica el pago de la contribución especial, es posible deducir que quien no pagó tal contribución especial, no puede acceder al beneficio de la seguridad social.

Es decir, si la prestación seguridad social fuera un beneficio particular al que se accede por haber abonado la contribución especial, quien no la pagó no accedería al beneficio y en consecuencia, la seguridad social sería una prestación exclusiva para quienes ingresaron aportes y contribuciones, lógica que excluiría a sujetos no aportantes, lo que va en contra de esta concepción amplia de la seguridad social.

En otras palabras, es muy diferente considerar a la prestación de seguridad social como -beneficio-, debido a quienes pagaron una contribución especial que considerarla derecho universal que debe ser sostenido económicamente por toda la comunidad a través del pago de impuestos.

Por otra parte, si se considerara a los aportes y contribuciones como contribución especial abonada por aquellos sujetos que accederán al beneficio, su pago sólo correspondería que lo efectúen quienes obtendrán el beneficio, circunstancia que no ocurre en la actualidad en Argentina, en dónde, como se advirtió más arriba, la seguridad social se financia también con impuestos. Como se observa, para su

financiamiento contribuyen tanto quienes eventualmente obtendrán el beneficio -pagando aportes- como quienes no lo obtendrán -pagando impuestos- se entiende que los aportes y contribuciones participan de una naturaleza distinta a la de contribución especial.

La otra posición, dentro de esta concepción amplia de la seguridad social, consiste en sostener que los aportes y contribuciones participan de una cuarta categoría distinta de las tres tradicionales.

A esta original conclusión se llega luego del siguiente razonamiento.

Partiendo de otorgarle una relevancia trascendental a la prestación de seguridad social como función del Estado, se considera que su prestación no puede estar circunscripta a la existencia de recursos provenientes de aportes y contribuciones. En consecuencia, considera razonable concebir que su financiamiento provenga de toda la comunidad a través de otras fuentes de financiamiento -los impuestos tradicionales-, circunstancia que, en principio, colocaría a todos los recursos que financian la seguridad social -inclusive a los aportes y contribuciones- dentro de la naturaleza del impuesto.

Pero, como es necesario resguardar en la mayor medida posible las fuentes de financiamiento de la seguridad social, se considera que los recursos provenientes de los aportes y contribuciones deben existir y debe garantizarse que se dirijan al financiamiento de la seguridad social. Es decir, deben tener un tratamiento normativo que garantice que su producido se destinará exclusivamente a financiar las prestaciones de seguridad social.

Como consecuencia de lo anterior, considerar a estos fondos con el carácter de impuestos, y más allá de que se puedan establecer normativamente como impuestos con asignación específica, abriría la posibilidad de que tales fondos se destinen a un fin diferente de la seguridad social. Es por ello que se entiende que hay que habilitar una nueva categoría para clasificar a los aportes y contribuciones, que garantice que su producido financiará las prestaciones de seguridad social y además que habilite la posibilidad de tomar financiamiento de otros recursos del Estado.

Coincidencia entre apreciaciones teóricas y empíricas

Cuando, previamente, se analizaron los aspectos técnicos de cada especie tributaria, se arribó a la conclusión de que, si se consideraba que los aportes y contribuciones participan de la naturaleza de los *impuestos*, el Estado con su producido debería prestar seguridad social no

necesariamente al contribuyente que pagó los aportes y contribuciones, sino al conjunto de la comunidad.

Por su parte, si se los consideraba *tasa o contribución especial*, el Estado con su producido debería prestar seguridad social exclusivamente a los contribuyentes que pagaron tales aportes y contribuciones.

Nótese que en el primer caso se arriba a un concepto de seguridad social amplia y, en el segundo, a un concepto de seguridad social restringida a sujetos aportantes.

Esta conclusión a la que se arribó desde el análisis técnico, en un principio, coincide notablemente con el resultado de la evidencia empírica. En efecto, aquellos entrevistados que entienden que conceptualmente la seguridad social debe alcanzar a la generalidad de los ciudadanos, consideran la naturaleza de *impuesto* a la hora de calificar a los aportes y contribuciones. Por su parte quienes conciben una seguridad social restringida a sujetos aportantes, consideran la naturaleza de *contribución especial* para identificar a los *aportes y contribuciones*.

En otro orden, con respecto a que las prestaciones de seguridad social estén siendo financiadas por sujetos que no accederán a ellas, por ser contribuyentes de impuestos al consumo y no de aportes, se advierte que la totalidad de los entrevistados que se expidieron sobre el tema, independientemente su posición respecto del alcance de la seguridad social, coincidieron en considerar a tal situación como injusta o inequitativa.

Conclusiones

1. La naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones de seguridad social se sostiene en la concepción de la seguridad social que se adopte.

El análisis de las opiniones de los entrevistados permite concluir, en primer término, que la posición respecto de la naturaleza de los aportes y contribuciones de seguridad social no es una construcción aislada de las percepciones sobre otros temas.

La opinión sobre la naturaleza se sustenta, y hasta es el resultado, de una determinada concepción sobre qué es la seguridad social, a quiénes debe estar dirigida, o cuál es su grado de importancia en comparación con otras funciones del Estado.

De modo que, a una seguridad social amplia, dirigida al conjunto de la ciudadanía, y esencial dentro de las obligaciones del Estado, le corresponde un financiamiento proveniente del conjunto, también, de la ciudadanía. Y, por lo tanto, la posición sobre la naturaleza de los aportes y contribuciones tiende a ser cercana a la de considerarlos *impuestos*.

Por su parte, a una seguridad social restringida a trabajadores formalizados, y no esencial dentro de las obligaciones de un Estado, le corresponde un financiamiento proveniente, también, del sector de los trabajadores beneficiarios. Y, por lo tanto, la posición sobre la naturaleza tiende a ser la de *contribución especial*.

Se advierte el proceso mediante el cual el estudio sobre la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones que en la doctrina se desarrolla como algo objetivo, aséptico, se vuelve permeable y toma sentido de una serie de significaciones más trascendentes, vinculadas con la seguridad social como política de Estado: a quién se le otorga seguridad social y quién la financia. Y se advierte, a su vez, cómo son éstos los temas adquieren naturalmente el protagonismo, desplazando a un plano secundario el análisis de los tecnicismos caracterizantes de cada naturaleza jurídica.

Advertidas estas interrelaciones entre los aspectos técnicos del análisis de los aportes y contribuciones y las cuestiones más trascendentes que subyacen, parece razonable concluir que son éstos últimos los que deben tratarse a la hora de reflexionar sobre la naturaleza jurídica de los aportes y contribuciones de seguridad social.

Es decir, ya que la adopción de una naturaleza jurídica por sobre otra es, de algún modo, consecuencia de una determinada concepción acerca de su grado de alcance y su relevancia dentro de las políticas de un Estado, son éstos últimos los temas que deben situarse en el centro de un eventual debate y, de ese modo, superar el obstáculo en que consiste discutir una política de seguridad social a través del análisis de la naturaleza jurídica de una de sus fuentes de financiamiento -los aportes y contribuciones-.

2. Un modelo de prestaciones de seguridad social contributivas, combinado con un financiamiento significativo proveniente de impuestos, implica una distribución regresiva del ingreso.

Los sectores de menores ingresos son más vulnerables al desempleo e informalidad laboral.

Una seguridad social dirigida a los trabajadores formalizados los deja por fuera de sus prestaciones.

En la medida en que las prestaciones de seguridad social se dirijan a trabajadores formales y sean sostenidas económicamente con impuestos entre los que se cuentan los que gravan el consumo e inciden con mayor presión en los estratos de menores recursos, se estarán transfiriendo fondos desde un universo de sujetos de bajos ingresos hacia un universo de sujetos de mayores ingresos. Es decir, se estará distribuyendo regresivamente el ingreso.

En ese marco, el funcionamiento actual de nuestro sistema de seguridad social, principalmente diseñado para otorgar prestaciones contributivas y financiado con cerca de un 50 % de impuestos ingresados por sujetos que no necesariamente recibirán seguridad social, no luce razonable.

¿Cuáles serían las alternativas para que dicho sistema se acerque más a una idea de razonabilidad ?

Parecería que las alternativas son:

- mantener un régimen de prestaciones contributivo y restringir su financiamiento al producido de los recursos contributivos -aportes y contribuciones-, ó
- ampliar las prestaciones a sujetos que no contribuyeron y financiarlas con recursos no contributivos -impuestos-.

En el escenario actual, dado que los recursos de aportes y contribuciones alcanzan a financiar sólo el 50 % de las prestaciones previsionales, la implementación de la primera alternativa implicaría la reducción, por ejemplo, de los haberes jubilatorios a la mitad, lo cual parece impracticable.

Por su parte, y dado que en la actualidad ya el financiamiento de la seguridad social en Argentina proviene en un 50 % de impuestos, parece razonable que se amplíe correlativamente el universo de beneficiarios a aquellos sujetos que no necesariamente efectuaron aportes.

En esta tendencia de ampliación del universo de beneficiarios no aportantes, se inscriben medidas adoptadas recientemente como la "Asignación Universal por Hijo" , que implica otorgar seguridad social a trabajadores informales o desocupados que, en la práctica, ya venían contribuyendo con la seguridad social a través del pago de impuestos.

Adoptar medidas que amplíen el universo de beneficiarios de la seguridad social a sujetos que no ingresaron aportes, más allá de su valoración política y desde un aspecto técnico, resulta ser una medida coherente en atención a la conformación de los componentes de su financiamiento.

3. La razonabilidad de un modelo de seguridad social no puede ser analizada en abstracto, sino en relación con su aplicación a la realidad socioeconómica de una determinada comunidad.

Durante la presente investigación se hizo referencia a la existencia, en los extremos, de dos modelos teóricos de seguridad social: el de prestaciones contributivas dirigido a trabajadores y el no contributivo dirigido a ciudadanos.

La adopción de un modelo u otro no puede decidirse en abstracto.

Es decir, desde la perspectiva de la prestación, si la idea es poner en práctica un sistema de seguridad social que alcance a la mayor cantidad de ciudadanos posible dentro de una comunidad y, en esa comunidad, el índice de empleo es alto, aún a través de un sistema contributivo, se alcanzará una seguridad social universal.

Ahora bien, si se combina un modelo de seguridad social cuyas prestaciones son contributivas con altas tasas de desempleo, en la práctica, la seguridad social abarcará sólo a los sujetos aportantes, es decir, a un sector reducido de la comunidad.

Desde la perspectiva del financiamiento, si la política de Estado consiste en otorgar prestaciones de seguridad social a quienes hayan efectuado aportes, lo razonable es que dichas prestaciones se financien con el producido de tales aportes y, si la decisión es otorgar prestaciones de seguridad social al conjunto de los ciudadanos, lo razonable es que éstas se financien con recursos provenientes del conjunto de la ciudadanía -impuestos-.

Al referir a los dos modelos de seguridad social subyacentes en las posiciones adoptadas respecto de la naturaleza jurídica, se observó que la concepción restringida a trabajadores parece partir de un esquema teórico histórico que, al aplicarse a la realidad argentina, con altas tasas de desempleo, tiende a dejar afuera de la protección de seguridad social a un universo cada vez mayor de sujetos.

Por su parte, la concepción de una seguridad social amplia y con alcance universal se construye a partir de la necesidad de cubrir una realidad, la exclusión, pero carga con la limitación de la escasez de recursos presupuestarios para hacer frente a las crecientes necesidades de cobertura.

Pareciera que el sistema de seguridad social ideal sería aquel que concilie los puntos fuertes de ambas posiciones: la inclusión de los sujetos no aportantes y la atención de las cuestiones presupuestarias.

Ello con miras a diseñar un sistema de seguridad social más equitativo y además practicable y sostenible en el tiempo.

A modo de síntesis final, cabe citar al economista Andras Uthoff¹⁸ quien, entrevistado para una publicación de la revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Seguridad Social¹⁹, advirtió sobre la singularidad de la realidad latinoamericana, tanto respecto del mercado de trabajo, como de las necesidades de protección estatal, a la hora de diseñar un sistema de seguridad social. En relación a ello, mencionó:

“Las reglas de acceso y permanencia en los sistemas de protección social se deberían flexibilizar para dar cuenta de las características de los mercados de trabajo latinoamericanos. En la actualidad, se han copiado modalidades de países desarrollados, dejando fuera toda consideración de proteger a trabajadores informales que representan, aproximadamente, el 50 % de la fuerza de trabajo. Es preciso flexibilizar la legislación a las características del mercado de trabajo, antes que esperar a que éste se desarrolle hasta formalizar a todos. Con este propósito, cada vez se verán con mayor frecuencia diseños que concilien los incentivos a la cotización con garantías mínimas graduadas, de tal modo que se facilite el acceso a los sistemas y premiar los esfuerzos contributivos.”

Referencias Bibliográficas

- TADDEI, Pedro, MONGIARDINO, Carlos y NACCARATO, Reinaldo (2002), *Manual de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Ábaco.
- JARACH, Dino (2004), *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. (2004), *Derecho Financiero*, Buenos Aires, La Ley.
- VILLEGAS, Héctor Belisario (1995), *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, Depalma.

¹⁸ Miembro de la CEPAL, integró la Comisión creada por la Presidenta Bachellet para llevar adelante la reforma previsional chilena en 2006.

¹⁹ “Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Seguridad social, N° 3, 2° semestre de 2008.

Anexo

Cuestionario:

1. ¿Qué es seguridad social para Ud.?
2. ¿Considera a la pobreza dentro de las contingencias que deben ser cubiertas mediante la seguridad social? ¿Por qué?
3. Hospital público, Planes sociales, ¿forman parte de la seguridad social?
4. ¿Qué grado de relevancia considera Ud. que tiene la seguridad social dentro de las funciones de un Estado, en comparación con las funciones de defensa, justicia o seguridad?
5. ¿En cuál de las especies tributarias ubicaría Ud. a los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social? ¿Por qué?
6. ¿Cómo interpreta Ud. la circunstancia de que la seguridad social se financie en un porcentaje importante mediante impuestos?

Acerca de la Autora

Ivanna Olivieri

Abogada, UBA. Especialización en Abogacía del Estado (Procuración del Tesoro de la Nación). Especialización Derecho Tributario (Universidad Austral). Docente universitaria (UBA). Correo electrónico: iolivieri@afip.gob.ar

Sistemas previsionales: Efecto sobre la distribución del ingreso ocasionado por el cambio de régimen en la Argentina de 1994

Por Agustín Noizeux

RESUMEN

Los regímenes previsionales fueron creados como mecanismos de mitigación de los riesgos devenidos de la relación salarial. Los distintos sistemas desarrollados, han presentado subóptimos relacionados con falencias respecto de la tríada del bienestar.

El sistema argentino se gestó como un régimen de tipo corporativo, pero fallas en la administración de los recursos y el envejecimiento de la población hizo necesaria una reforma. Entonces se implementó una solución de mercado, pero dadas las fallas preexistentes y las propias del sistema, se limitó su capacidad, con negativas consecuencias sobre los sectores de menores ingresos.

Palabras Claves: sistema previsional, distribución del ingreso, fallas, tríada del bienestar

Introducción

Durante la década de los años noventa, el paradigma neoliberal se afianzó en la doctrina económica y marcó un firme paso hacia la desregulación de los mercados y la exclusión del Estado de los asuntos económicos.

Los sistemas previsionales no fueron la excepción. La conformación de cuentas individuales de capitalización para fondos jubilatorios se diseminó por toda Latinoamérica como una respuesta a los desfinanciados y mal administrados regímenes preexistentes.

En Argentina la implementación del SIJP fue presentado como un modelo revolucionario y modernizador del modo de realizar políticas sociales en el país. Se implementaba una receta económica proveniente desde Estados Unidos, puerto y faro de las ideas que transformaron al subcontinente.

En su diseño, el nuevo esquema se presentaba como óptimo asignador de recursos. Al ser aplicado, las reglas del mundo idílico donde fueron creados desaparecen. La realidad lo golpea y somete a prueba.

El presente trabajo se propone indagar el impacto sobre la distribución del ingreso de una reforma que transformó la seguridad social de un país por catorce años, durante los cuales se abandonó la solidaridad y el reparto del riesgo social.

Marco Teórico

El nacimiento de los sistemas de seguridad social

El nacimiento de la cuestión social, y por ende de la seguridad social, se generó a partir de la Revolución Industrial, la cual no solo significó un cambio en los modos de producción y acumulación de riquezas, sino también modificó la naturaleza de las mismas y la forma en la que los agentes se relacionan.

A partir de este momento la noción de trabajo fue concebida como única fuente de riqueza social, abandonando todo imperativo moral y religioso. Los trabajadores serían responsables de cargar con esta

capacidad, recayendo sobre sus hombros todo el esfuerzo. Así se forjó una nueva relación social, una relación salarial, que se caracterizó hasta finales del siglo XIX, por una retribución próxima a un ingreso mínimo que aseguraba sólo la reproducción del trabajador y su familia, y por la ausencia de garantías legales en el contrato laboral.

Fue en este periodo cuando se tomó conciencia de la vulnerabilidad social, de una fractura central puesta en escena a través del pauperismo, que ya no se centraba solamente en reducir la cuestión social sobre los indigentes y vagabundos, para focalizarse en la gran masa de personas al borde la indigencia que podía llevar a la disociación del conjunto de la sociedad.

Estas desigualdades generaron focos de agitación y agrupaciones de trabajadores, que unieron sus fuerzas para aumentar su poder de negociación, forzando a políticos y capitalistas a ceder ante las presiones. Así surgieron los planes de Seguridad Social para evitar el quiebre de la estructura social, redistribuyendo beneficios e ingresos, mejorando la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias.

Los sistemas previsionales

Los sistemas previsionales fueron una de las principales herramientas utilizadas por los gobiernos para disminuir la convulsión y la vulnerabilidad social, debido a su capacidad de redistribuir ingreso desde los activos hacia los ancianos.

Para analizar los mecanismos por los cuales esto sucede en los diferentes regímenes previsionales, estudiados en su forma más pura, se utilizará el modelo *OverLap Generations* (OLG).

Los supuestos de este modelo son:

- Tiempo discreto con horizonte infinito.
- Mercados competitivos, con información perfecta y expectativas racionales.
- Cada individuo vive dos períodos: en el primero es joven (trabajador activo) y en el otro anciano (pasivo).
- Cada joven recibe al nacer un solo bien perecedero que, en el caso a analizar, consideraremos que es el *trabajo*, en este sentido: una persona al nacer tiene una capacidad de producir dada o potencial, pero llegada a cierta edad ya no puede seguir trabajando y es así que el bien/trabajo es perecedero.

Dado que este único bien es perecedero, los jóvenes no tienen modo de ahorrar el trabajo de manera física. Entonces la sociedad debe encontrar alguna forma de realizar una distribución del bien para ambos estados.

Como veremos a continuación en diferentes países se desarrollaron distintos regímenes teniendo en cuenta su idiosincrasia. A continuación se analizarán los casos estilizados de Esping-Andersen²⁰, basados en regímenes sostenidos por la tríada del bienestar, el Estado, la familia/corporaciones y el mercado:

1. El régimen Universal

El más reciente de los regímenes se desarrolló en el área de los países Nórdicos -Dinamarca, Noruega, Suecia y, posteriormente, Finlandia- alrededor de los años treinta con la consolidación de gobiernos socialdemócratas.

Si bien en sus comienzos estos países tuvieron políticas del tipo liberal con programas de socorro a los pobres, lentamente se fueron transformando en planes de asistencia social, para luego, en la década del sesenta, convertirse en modernos programas de reconocimiento de los derechos.

Este régimen plantea un esquema universal de cobertura, con amplia protección de los riesgos sociales, basado fundamentalmente en el principio de brindar beneficios bajo el concepto de ciudadanía, antes que en una necesidad demostrada o una relación laboral. Esto así hasta el punto en que cual el régimen es, en primer lugar, la fusión del universalismo con la generosidad, y en segundo término su socialización global de los riesgos (Esping-Andersen, 2000:109).

Asimismo este régimen se caracteriza por un explícito esfuerzo por la desmercantilización del bienestar, aunque esto sólo es posible si se tiene un nivel de subsidios suficiente.

Es por ello que para las economías socialdemócratas, el pleno empleo y la maximización de la capacidad productiva de sus ciudadanos, constituye un compromiso fundamental a la hora de garantizar la financiación del modelo. Compromiso que se hace evidente en las políticas activas del mercado de trabajo, tanto en términos de recursos gastados como en el número de personas que son objeto de los diversos programas de formación, readaptación o reciclaje profesional.

²⁰ En esencia, puede convivir más de un régimen a la vez dentro de un mismo país, pero por el momento solo nos centraremos en los modelos tal cual son.

El modo de funcionamiento del sistema previsional está conformado, desde el lado del financiamiento, por un contrato entre todos los agentes de la sociedad, el cual abarca no solo impuestos al trabajo, sino al resto de la economía, y desde el punto de vista de los beneficios, con un alcance universal.

Analizando la distribución se puede pensar en la solución del tipo Planificador Benevolente, en donde el Estado toma la decisión óptima de distribución de los bienes entre los agentes, ya que conoce sus preferencias. El resultado es la constitución de un flujo desde trabajadores activos hacia todos los pasivos. Así se genera un contrato inter-generacional, donde los jóvenes ceden parte de sus ingresos presentes bajo la promesa de que en el próximo periodo recibirán los correspondientes beneficios.

En cuanto a la distribución del ingreso personal, todos los individuos activos económicamente aportan o pagan sus impuestos para que el Estado intervenga, mediante el otorgamiento de beneficios universales. El flujo se realiza desde las personas con capacidad de producción, hacia el resto de la población.

En síntesis, el sistema socialdemócrata se caracteriza por su fuerte acento en el universalismo y el carácter marginal de los beneficios sociales generados por empresas privadas.

2. *El régimen Conservador*

Este tipo de régimen es característico de la Europa Continental, desarrollándose principalmente en el estatismo monárquico, en el corporativismo tradicional o en doctrinas social-católicas. De hecho, el paso de capitalismo a capitalismo de bienestar de la post-guerra estuvo liderado por partidos políticos demócratacristianos o conservadores.

La esencia de este modelo está basada en una mezcla de segmentación por estatus o corporaciones y familiarismo.

La organización de agentes socio-económicos en diversos cúmulos que operan pugnando por sus intereses, conforma esta estructura corporativa que explica el modo de obtención de beneficios para sí.

En cuanto a las jubilaciones y pensiones, este corporativismo termina caracterizando al sistema en la conformación de cajas previsionales para cada sector de la economía.

Respecto del familiarismo, está dado por la combinación de la protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y el carácter central de ésta como dispensador de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros.

En lo concerniente al modo de distribuir los riesgos sociales, el sistema conservador se caracteriza por el reparto de los mismos siempre dentro del esquema corporativista, es decir que las personas sólo obtendrán los beneficios, si pertenecen a un grupo distributivo. Queda en evidencia así, que toda persona que no cumpla con las características que el sistema requiere, no obtendrá asistencia de ningún estilo. Para el sistema de pensiones, la adquisición de tal privilegio generalmente está relacionada con la cantidad de años trabajados.

Lo Vuolo y Barbeito sostienen que la relación laboral asalariada era el eje sobre el cual se debía construir la política social y, por lo tanto, los responsables -y beneficiarios- eran los propios trabajadores y sus empleadores, quienes debían aportar el grueso de los fondos para el financiamiento (Lo Vuolo y Barbeito, 1994:110).

En los países en los que se implementó el sistema conservador, la lucha contra la informalidad laboral es clave. Desde el punto de vista económico, para lograr recursos para el sistema y desde un punto de vista social, un trabajador sin aportes, es una persona sin derecho a jubilación.

El mercado en este tipo de países cumple una función marginal, ya que es opción sólo de personas con alto nivel de ingresos que buscan mejorar las prestaciones ofrecidas.

El financiamiento del sistema previsional se da, dependiendo del país, con aportes laborales, contribuciones patronales o una mezcla de ambos, y el acceso a los beneficios está dado por cumplir determinada cantidad de requerimientos, generalmente asociados con la historia laboral del trabajador. Este esquema es llamado *pay as you go*, en el que las generaciones activas contribuyen para financiar el retiro de las generaciones pasivas al momento.

En cuanto a los mecanismos distributivos, se puede pensar de un modo similar al socialdemócrata, en el sentido de un "Planificador Benevolente", pero la distribución se realiza solo entre los trabajadores y los que trabajaron en su periodo de juventud, por lo que se reducen los agentes incluidos al sistema.

En este caso, los afiliados ceden al planificador (cajas o el Estado) parte de sus ingresos, para que este lo reparta entre la población que haya cumplido determinada cantidad requisitos, pero dejando de lado, en relación con el modelo antes descrito, a la población que no los cumpla. Es por esto que se lo denomina corporativista.

3. *El régimen Liberal*

El último régimen a analizar, se fundó en las políticas económicas de Inglaterra. Estas se basan en la menor elegibilidad -y la autosuficiencia-, manifiestas en la fe ilimitada de los mecanismos de mercado o Capitalismo de Bienestar para su regulación.

Luego se extendió a los países anglosajones -Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda principalmente- en donde los movimientos socialistas y los demócratacristianos eran débiles o prácticamente inexistentes.

El principio de la residualidad es entendido a partir de una definición acotada de cuáles riesgos deben ser cubiertos y en qué modo. En este sentido las garantías sociales se limitan típicamente a los "malos riesgos" o "riesgos inaceptables" y un pequeño manojito de riesgos que son considerados sociales.

Así como en los otros regímenes el fomento del empleo era una función trascendental en las políticas de Estado, aquí paradójicamente, es el fomento del mercado.

De esta manera, los sujetos con riesgos aceptables son considerados como autosuficientes y deben valerse del mercado para obtener beneficios sociales.

El modelo previsional queda planteado como un esquema en donde cada individuo se hace de un ahorro, para que cuando pase a la pasividad pueda tener dinero para mantener algún nivel de consumo.

El sistema liberal se presenta como una solución descentralizada que hace uso del dinero como intermediario en el traspaso a la pasividad del trabajador. Es decir que éste vende su trabajo, en vez de cederlo, a cambio de dinero y obtiene de ese modo el ahorro que le permitirá comprar a jóvenes del siguiente período lo que consumirá.

En este sentido sólo hay redistribución intertemporal, cada agente aporta para su propio consumo futuro.

Como conclusión, podemos ver que cada régimen presenta diferentes fuentes de financiamiento, beneficiarios y maneras de distribución del ingreso, que resumiremos en el Cuadro I.

Cuadro I – Resumen de distribución, financiamiento y beneficiarios de los regímenes previsionales

	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
Fuente de Financiamiento	Individuo	Total de la economía	Corporativo
Beneficiarios	Individuo	Toda la sociedad	Personas que cumplan con requisitos
Gestor de Recursos	Mercado	Estado	Estado o corporaciones
Distribución Interpersonal	NO	SI – De toda la economía a toda la sociedad	SI – Corporativo
Distribución Intertemporal	SI	NO	NO
Mitigación del Riesgo	Individual	Toda la sociedad	Corporativo

Fallas de la tríada del Bienestar

Recién fueron estudiados tres modelos previsionales que teóricamente logran óptimos de pareteanos a la hora de solucionar las restricciones presupuestarias a las que están atados. Pero al ser aplicados distan de la perfección.

Las fallas se estudiarán de acuerdo entre en relación con el mercado, el Estado o la familia y las corporaciones.

1. El Mercado

En primer lugar, como hemos visto en el modelo OLG, el dinero y la cantidad de población se mantienen estables a lo largo del tiempo. Pero esto no va más allá del modelo. Es una realidad que existe inflación, entonces se hace necesaria una herramienta a fin de que el dinero obtenido tenga algún tipo de rendimiento para sustentar mantener o mejorar el poder de compra de los activos ahorrados.

Los agentes podrían dedicarse a ahorrar, convertir su ahorro en bonos y obtener beneficios, según expresa la teoría cuantitativa del dinero. Más esta es una simplificación exagerada, e incluso si así lo hicieran, habría que suponer que los agentes tienen acceso ilimitado a la información sobre los rendimientos y las herramientas disponibles para obtener una maximización de los beneficios de sus activos. En tal caso, debería

considerarse que no son “miopes” y estiman necesario un ahorro hacia el futuro.

Es entonces cuando entran en escena las administradoras de fondos de pensión, que toman los aportes de los afiliados y realizan inversiones a cambio de una comisión. Estas empresas al tener grupos especializados en inversiones, suponen obtener mejores beneficios que inversores individuales, generándose así rendimiento de escala.

La presencia de estos rendimientos llevará a una reducción de la eficiencia del mercado, al aparecer oligopolios naturales y barreras a la entrada, convirtiendo al mercado de la administración de fondos previsionales, en el mejor de los casos, en un oligopolio competitivo.

Es esperable donde el producto es tan homogéneo que se desarrollen oligopolios del tipo de Bertrand, en el cual la única estrategia de las empresas será competir con sus precios.

Por último podemos observar que a lo largo de la historia del capitalismo, las crisis no son un fenómeno poco común. Estas tienen un fuerte impacto tanto sobre el ahorro y fondos previsionales como sobre el nivel y calidad del empleo. Las inversiones están sujetas a los vaivenes de la economía, un resultado negativo de los fondos recaerá sobre las rentas futuras. Respecto al empleo, los modelos de tipo liberal, como ya habíamos visto, tienen su fe puesta sobre los mecanismos de mercado, pero estos suelen ser lentos para volver al equilibrio, debido a que los precios son generalmente resistentes a la baja. Los riesgos recaen sobre cada individuo, que ante cualquier coyuntura negativa durante su vida laboral (desempleo, informalidad, bajos salarios), recibirá impacto un directo sobre sus beneficios jubilatorios. En otras palabras, una crisis agotará tiempo útil del trabajador (el bien perecedero del modelo de OLG) sin que éste haya sido capaz de generar ahorro, lo cual a la hora de jubilarse, pesará sobre sus haberes.

2. *El Estado*

La participación del Estado en la economía se basó en el principio de mitigar los riesgos sociales. Pero el accionar del mismo tampoco está libre de falencias, limitando la posibilidad de llegar a una eficiente asignación de recursos.

En primer lugar, si suponemos que en la economía todos los agentes van a buscar maximizar sus beneficios, y si los funcionarios públicos son agentes, por ende podemos deducir que los funcionarios buscarán maximizar beneficios, es decir, sus carreras o remuneraciones, y que la

búsqueda de esta maximización puede estar apartada del objetivo final del organismo al cual representan.

También podemos ver, que los grupos de presión utilizan su influencia acorde a sus propios beneficios, logrando resultados incoherentes con una eficiente asignación de recursos. Los regímenes de tipo corporativo históricamente se han desarrollado de esta manera, dando lugar a normativa desigual entre sectores, dependiendo su poder de negociación.

Otra falencia del Estado se debe a la existencia de *free riders*, agentes que reciben beneficios sin haberlos pagado. Por ejemplo la existencia de moratorias para el saneamiento de las cuentas previsionales de las personas y empresas, hacen que estos últimos obtengan los mismos beneficios que alguien que haya cumplido perfectamente con sus obligaciones.

Asimismo existen teorías en las que el Estado tiene fallas de información, donde se piensa que los funcionarios públicos están en una posición incluso peor que el sector privado (Hayek, 1944). Esto está basado en el concepto de que las personas que poseen la información relevante para la toma de decisiones, no tienen incentivos para entregarla.

Otro problema es el envejecimiento de la población, ya no relacionado con la estructura estatal, sino con el modo en el que se redistribuye la riqueza. Cuando un sistema es nuevo o joven, hay pocos rentistas y muchos trabajadores aportantes, que permiten una amplia capacidad de financiamiento, pero a medida que estos envejecen y se jubilan, el sistema madura generándose problemas de abastecimiento de recursos, dada la modificación de la proporción entre activos y pasivos. Una sociedad que envejece genera presiones sobre los trabajadores para que mantengan por una mayor cantidad de tiempo a los jubilados, requiriendo más trabajadores o mayores aportes/contribuciones por jubilados para poder mantener los haberes de los pasivos.

Continuando con los problemas de financiamiento en los sistemas administrados por el Estado, el mercado laboral es objeto de dos políticas claves para cubrir las obligaciones previsionales. Por un lado es indispensable mantener un buen nivel de actividad, un buen nivel de empleo -en el sentido de mantener la mayor cantidad de personas aportando al sistema- y por el otro llevar un feroz combate contra la evasión a los fines de mantener un buen nivel de recaudación fiscal.

3. *La Familia y las Corporaciones*

Vamos a suponer, con fines de simplificar el análisis, que en un sistema que se creó basado en el familiarismo, no existen mayores problemas en la distribución intrafamiliar y que en todo caso en el estudio de los sistemas previsionales es despreciable.

Este tipo de sistema está basado en la distribución desde el padre de familia, de modo que el flujo de los beneficios hacia su grupo familiar estará restringido a la posibilidad de que éste tenga acceso al mercado de trabajo para poder obtener dichos beneficios.

Asimismo un mal desempeño de un sector económico en particular, con una caja previsional propia, generará grandes problemas sobre la capacidad de financiamiento de la misma.

Respecto de las corporaciones, podemos también hacer hincapié sobre el otro lado de las presiones de grupos de poder sobre el Estado mencionado en el apartado relacionado con este. Si la agrupación es lo suficientemente fuerte logrará importantes beneficios, sino no. De este modo se generan fuertes diferencias entre rubros y escaladas de presiones que alteran toda aspiración de obtener óptimos parateanos.

Caso de estudio: El sistema previsional argentino

Historia del sistema previsional argentino

Previo a la llegada del peronismo sólo un pequeño grupo de sectores asalariados, principalmente vinculados al sector público o a servicios estratégicos, había obtenido el beneficio de un seguro social, organizado generalmente por mutuales de los grupos de trabajadores.

A partir del golpe de Estado de 1943, comenzó una progresiva tendencia por parte del Estado a asumir, y reclamar como propia, la función de regularizador de las relaciones obreras patronales. Paulatinamente, la negociación colectiva entre las partes pasó a ser un ámbito de mediación y regulación a cargo del Estado (Rapaport, 2007:258).

En octubre del mismo año, tras la primera crisis del gobierno militar, Perón fue designado a cargo del Departamento Nacional del Trabajo, donde impulsó políticas tendientes a lograr la justicia social, ganando espacio en los movimientos sindicales.

Desde 1945, se sucedieron múltiples incorporaciones de diferentes sectores al sistema previsional argentino, ampliando su alcance, como se ve en el Cuadro II.

Cuadro II - Expansión de la cobertura previsional. Sectores incluidos y cobertura “teórica”

Total del País, 1904-1955

Año	Sector	Legislación	Cobertura 'teórica' aproximada (Nº de trabajadores)
1904	Empleados públicos	Ley 4349	24.000
1915	+ Ferroviarios	Ley 9653	200.513 ¹
1921	+ Servicios públicos	Ley 11110	234.593
1930	+ Bancarios	Ley 11575	254.866 ²
1939	+ Periodismo y gráficos	Ley 12581	420.835
	+ Marina mercante	Ley 12612	
1944	+ Comercio	Decreto-Ley 31665	1.205.783 ³
1946	+ Aeronavegación	Decreto-Ley 6395	2.229.874
	+ Industria	Decreto-Ley 13937	
1955	+ Rurales	Ley 14399	4.892.802
	+ Servicio doméstico	Decreto 326/55	
	+ Independientes, profesionales y empresarios	Ley 14397	

¹ Número de trabajadores en 1919 en los sectores cubiertos hasta 1915 (sector público y ferroviarios).

² Número de trabajadores en 1939 en los sectores cubiertos hasta 1930 (sector público, ferroviario, servicios públicos, bancos y seguros).

³ Número de trabajadores en 1945 en los sectores cubiertos hasta 1944 (sector público, ferroviario, servicios públicos, bancos y seguros, periodistas y gráficos, marina mercante, comercio, aeronavegación, industria).

Fuente: ARZA 2009

El Estado peronista aplicó sus políticas sociales de un modo paternalista y clientelista, que se sostenía principalmente en la interacción entre el poder político y los representantes de las asociaciones profesionales. Estas últimas se constituyeron en importantes corporaciones, dotadas con el poder de utilizar los medios del Estado con el fin de hacer efectivos sus intereses particulares.

En esta configuración de negociaciones, los sindicatos más poderosos obtuvieron los mejores beneficios, generando un esquema desigual entre trabajadores de distintas ramas, donde podía suceder que las edades de retiro oscilaran entre 45 años para los trabajadores del sector aeronáutico y 60 años para trabajadores rurales e independientes y las contribuciones sociales fueran de entre 15% para los periodistas y 26% para los trabajadores de la industria y el comercio (Arza, 2009:5).

La forma en la que se desarrolló el sistema previsional se vio caracterizada por una preocupación de las asociaciones sindicales por captar parte de los recursos más que por una concepción ideológica del asunto, dejando en segundo plano cuestiones vinculadas a otros programas sociales de carácter más universalistas.

Este esquema también perseguía objetivos políticos relacionados con el financiamiento. Un sistema previsional joven inyectaba nuevos recursos al Estado, los cuales eran captados a través de bonos que a su vez se colocaban en los superavitarios fondos previsionales.

La primera etapa del desarrollo del sistema previsional lo configuró como un régimen del tipo conservador, con una fuerte influencia de ciertos grupos de poder -los sindicatos- sobre un gobierno que se beneficiaba tanto de los recursos que estos generaban, como del apoyo político para mantenerse en el poder que, como anticipamos, llevó a cierto alejamiento de políticas universalistas, quedando la cobertura de los individuos restringida por la relación laboral y los años de aporte.

En 1968 se inicia una nueva etapa. Por medio de las Leyes N° 18.037 y N° 18.038, se estableció la unificación y centralización de los distintos regímenes nacionales de previsión bajo la administración del Estado a través de tres cajas: la del personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, la del personal de Estado y Servicios Públicos y la de Trabajadores Autónomos.

Así se constituyó el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), el cual comprendía a casi el 90% (Ministerio de Trabajo, 2005:14) de la población económicamente activa. La afiliación a este sistema era obligatoria para todo trabajador que realizara una actividad laboral remunerada y que no perteneciera a otro régimen obligatorio. Se estandarizaron las condiciones de acceso, los beneficios y el financiamiento.

Los haberes jubilatorios se fijaron al 70% de la remuneración histórica del trabajador, pero se podía extender hasta un 82% para los trabajadores con más años de servicio.

Este nuevo sistema continuaba aparentando una imagen del estilo de capitalización de aportes, pero en los hechos hacía más de tres décadas que funcionaba mediante el sistema de reparto simple de los ingresos corrientes.

El desarrollo del sistema se dio de esta manera hasta que a mediados de la década del ochenta entró en crisis, atribuible principalmente a tres cuestiones: demográficas, económico-sociales y sistémicas.

En cuanto al primer grupo de causas, el envejecimiento de la población redujo la proporción de trabajadores activos sobre la población total en un 23%, entre 1970 y 1990. El sistema previsional argentino, como cualquier otro sistema previsional, había madurado, la proporción entre aportantes y beneficiarios se vio fuertemente

modificada. Como ya hemos analizado en la Sección 1.3, esto representa un problema para todos los sistemas basados en el reparto.

En cuanto a las variables económico-sociales, están asociadas a la evasión, el fraude y los problemas en el mercado de trabajo. La tasa de inflación durante toda la década del ochenta fue superior al 170%, y teniendo en cuenta las limitaciones en los controles y penalidades, existía un fuerte incentivo a que las empresas se retrasaran en el pago de sus obligaciones, licuándolas con el correr del tiempo. Esto erosionó las bases para el financiamiento del sistema previsional.

Respecto de los problemas en el mercado de trabajo, el modelo económico neoliberal, implementado en la última dictadura militar, por un lado había destruido las industrias desarrolladas durante el proceso de sustitución de importaciones y por el otro comenzado el desarme del Estado de bienestar argentino, dejando cada vez a más personas sin trabajo, y por ende precarizando las condiciones de los que continuaban en actividad.

Para cuando el gobierno radical asumió el poder en 1983, el sistema presentaba ya serias dificultades de financiamiento, dado que durante la última dictadura militar, con un esquema basado en la renta financiera y la aplicación de políticas neoliberales, se habían eliminado las contribuciones patronales para reducir las distorsiones en el mercado laboral y mejorar la competitividad.

A los fines de subsanar estas dificultades se buscaron diferentes mecanismos. En primer lugar, mediante la Ley N° 23.081 en septiembre de 1984, se restablecieron en parte las contribuciones patronales. Las dificultades continuaron, y un año más tarde se retiraron fondos correspondientes a las asignaciones familiares para intentar llenar los baches de financiamiento, sin mayor éxito.

La situación redundó en un aumento de la litigiosidad del sistema: no se podía mantener el monto normado por la Ley N° 18.037, que establecía a los haberes jubilatorios entre un 70% y 82% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas correspondientes a los tres mejores años dentro de los últimos 10 de aportes (FIEL-ASAP, 1998). En 1986 la declaración de la Emergencia Económica del Sistema Previsional, congeló las demandas legales al respecto y la ejecución de las sentencias que ya se habían pronunciado.

Posteriormente se crearon nuevos impuestos al combustible, gas y teléfono y se transfirieron fondos desde el FONAVI, con el fin de ayudar a solventar al sistema. Sin embargo, se siguió acumulando una fuerte

deuda que, a comienzos de la década del noventa, llegó a un valor aproximado a las erogaciones totales del SNPS en un año.

El fraude también contribuyó al desarrollo de la crisis. Una práctica común era la subdeclaración de aportes previos a los tres años anteriores al momento de la jubilación, posibilitando que los trabajadores o los empresarios se quedaran con la diferencia. Asimismo la normativa favorecía las conductas del tipo *free-riding*, ya que implicaba una tasa de reemplazo del 70% al 82% del ingreso de los mejores tres años, dentro de los últimos diez de actividad. Entonces, la tasa real de las remuneraciones representaba en promedio un 95% de los salarios reales declarados.

**Cuadro III - Balance financiero del sistema nacional de previsión social.
1983-1993**

	Resultado primario ¹ (% del gasto total)	Recursos impositivos y transferencias presupuestarias (% del financiamiento total)
1983	-57,8%	47,4%
1984	-45,9%	42,6%
1985	-34,3%	34,3%
1986	-31,7%	32,1%
1987	-23,7%	15,7%
1988	-34,5%	26,8%
1989	-30,6%	22,9%
1990	-32,6%	24,8%
1991	-20,1%	15,9%
1992	-20,9%	16,3%
1993	-22,4%	24,5%

¹ El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y gastos del sistema.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los sistemas de reparto tienen una batería de instrumentos para salvar problemas de financiamiento: variaciones en tasas contributivas, cambios en los requisitos de años de servicio con aportes, rigurosidad en los controles, modificaciones en las edades de retiro y modificaciones en el cálculo de las prestaciones o en las reglas de movilidad. El gobierno agotó hacia 1993 los primeros tres instrumentos y los últimos dos habían sido utilizadas en exceso en las últimas dos décadas, haciéndose una reforma estructural sumamente necesaria.

La reforma del sistema previsional

I. Contexto

La situación económica de la Argentina para finales de la década del ochenta revelaba que el modelo de acumulación basado en la valorización financiera estaba agotado. Al asumir el poder Menem se encontró con un país en recesión, con hiperinflación, cuentas fiscales deterioradas, elevado endeudamiento, escasez de reservas internacionales y una fuerte huida de capitales.

Ante este escenario se vio obligado a abandonar las ideas de "salariazos" y "revolución productiva", prometidas durante su campaña electoral, para avanzar en la implementación de políticas fuertemente neoliberales, apoyadas por el *establishment* local e internacional.

El cambio del contexto internacional fue trascendental para la implementación del nuevo modelo. Las renegociaciones de las deudas externas de los países Latinoamericanos y especialmente el plan Brady, reabrieron la posibilidad de tener acceso a los capitales internacionales, vedados desde la crisis mejicana de 1982.

Los países interesados a ingresar al plan debían acogerse a un estricto programa basado en la implementación de políticas económicas, que tiempo después serían conocidas como el Consenso de Washington. Este plan, principalmente pensado para Latinoamérica, planteaba un saneamiento fiscal, una apertura económica y financiera hacia el mundo, un férreo combate contra la inflación y principalmente el apartamiento del Estado de la economía. Este último era causante de fuertes ineficiencias en los mercados, reduciendo la competitividad de la economía. Es por esto que se tendió a desregular el mercado de trabajo y a privatizar los servicios públicos.

El supuesto que soportaba las políticas de concesiones y venta de bienes y servicios estatales estaba basado en el pensamiento de que la industria privada se gerencia de forma más eficiente que las empresas estatales, a razón de los incentivos directos enfretados por el gerente que, o tiene un interés personal directo en los beneficios de dicha empresa, o rinde cuentas ante quien sí los tiene (Williamson, 1990:16).

Esta nueva concepción de la empresa pública desataría una oleada de privatizaciones a lo ancho de todo el aparato estatal, poniendo énfasis

sobre los servicios más endeudados²¹, sin importar la función social o estratégica que estos cumplieran.

Como ya hemos visto, el sistema previsional estaba en ruinas, requiriéndose una reforma en grado sumo. Las ideas que circulaban en la época tendían a llevar a cabo una solución de mercado.

2. La reforma

La crisis previsional seguía acumulando deudas y las distintas privatizaciones y rentas no atadas al sistema lo mantuvieron funcionando.

En agosto de 1991, se buscó con la Ley de Consolidación de los Pasivos Previsionales cancelar todas las deudas del SNPS con sus beneficiarios. Se ofrecían a cambio varias opciones, que finalmente inducían (Lo Vuolo y Barbeito, 1994) a aceptar un título de deuda pública (Bono de Consolidación - BOCON), dado que para quienes reclamaran el pago en efectivo, no existía un fecha de pago cierta y quedaría librado a las posibilidades financieras de la Tesorería General de la Nación.

Luego, en octubre del mismo año, se creó el Sistema Único de la Seguridad Social, a través del cual el MTySS asumió poder sobre el SNPS y se instituyó la Contribución Única de Seguridad Social que unificó el cobro de las diferentes tasas del impuesto sobre el salario y cambió la órbita de la recaudación previsión a la DGI.

El proyecto de la Reforma Previsional fue presentado en el Congreso a mediados de 1992. El mismo creaba un nuevo sistema previsional para los trabajadores menores de 45 años, basado en la capitalización de sus aportes obligatorios. Lo remanente del Estado de bienestar argentino hizo que este proyecto fuera rechazado por la legislatura, por entenderse que la obligatoriedad a un régimen privado atentaba contra la libertad del trabajador.

Fue así como se fueron introduciendo modificaciones hasta conformarse un sistema mixto que fuera sancionado por la Ley N° 24.241, y que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP).

Este nuevo esquema dividía el sistema previsional en dos segmentos. Uno privado, llamado Régimen Mixto de Capitalización (RMC), compuesto por las AFJP y uno estatal, Régimen Previsional Público (RPP), que conservaba las características del viejo sistema de reparto.

²¹ Aunque también se realizaron privatizaciones sobre servicios públicos superavitarios, como el caso de YPF.

El sistema de capitalización se basa en la idea de que quien aporta realiza un ahorro para sí mismo, administrado por las AFJP a cambio de una comisión. Esta reforma significó un cambio en la filosofía del sistema, ahora en vez de ser solidario pasaría a ser meramente individualista trayendo consecuencias que serán analizadas más adelante.

Para las personas que siguieran en el régimen de reparto, el haber jubilatorio estaría compuesto de una Prestación Básica Uniforme (PBU), una Prestación Complementaria (PC) y una Prestación Adicional por Permanencia (PAP). Para las que se afiliaran al nuevo régimen, el haber se compondría por una PBU, una PC y el Haber por Capitalización Individual (HC).

El financiamiento de la PBU, PC y PAP estará a cargo del Estado (por la contribución patronal y las rentas generales), mientras que el HC estará a cargo del afiliado y administrado por las AFJP, o a cargo de las compañías de seguro, dependiendo de cuál sea la opción del beneficiario, según elija un retiro programado, fraccionario o renta vitalicia.

De esta manera el sistema quedaba basado en dos pilares²². El primero estaba financiado por las contribuciones patronales del 16%, que otorgaría un beneficio único equivalente a aproximadamente 28% del salario promedio, para aquellos que cumplieran con los requisitos de años de aporte y edad mínimos.

El segundo pilar constaba de dos esquemas, pudiendo los trabajadores elegir por uno de ellos. De optar por el de reparto, sus aportes seguirían la lógica que venían cumpliendo hasta la reforma del SNPS y serían utilizados para financiar un beneficio de 0,85% del ingreso de referencia²³ por año de aporte. Al momento de jubilarse, un trabajador con 35 años de aportes recibiría un beneficio de alrededor del 30%. Sumados los dos pilares se obtendría una pensión de alrededor del 58% de su salario. Para el caso de que el trabajador elija el modelo de capitalización, sus aportes se acumularán en una cuenta personal administrada por una AFJP. Los cálculos actuariales estimaban que las remuneraciones de este segundo pilar rondarían el 35%, por lo que en total el beneficio jubilatorio estaría alrededor del 63%.

En consecuencia se redujo la tasa esperada de reemplazo a un promedio aproximado al 60%, contra lo establecido por la Ley N° 18.063, que estipulada jubilaciones de entre el 70% y el 82%.

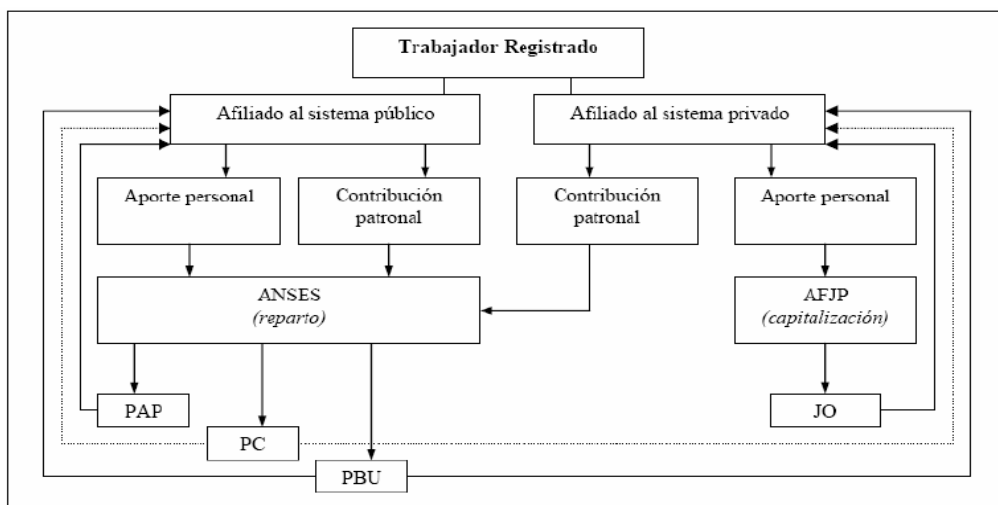
²² En este caso se tomará el método didáctico de Rafael Rofman (2003)

²³ El promedio de los últimos 10 años.

Por otra parte se crea el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), que funcionaría como unidad de medida del nuevo sistema y se establece en 60 AMPO la remuneración máxima sujeta a aportes y en 3 AMPOs la mínima.

El Estado debía pues garantizar: 1) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJP; 2) la integración, en las cuentas de capitalización individual, de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de una AFJP; 3) el pago de las jubilaciones, los retiro por invalidez y las pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; 4) la percepción de la PAP; 5) un haber mínimo, cuando el haber total, resultante de la suma de todos los componentes, sea inferior a un monto fijado como múltiplo del AMPO y los jubilados manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la PBU; 6) la cobertura de los retiros por invalidez y de las pensiones por fallecimiento de los que opten por el régimen de reparto.

Esquema de aportes y retribuciones jubilatorias



Notas:

- JO: Jubilación Ordinaria
- PAP: Prestación Adicional por Permanencia
- PC: Prestación Compensatoria
- PBU: Prestación Básica Universal

Fuente: ARZA (2009)

Junto con las medidas de forma se realizaron ajustes paramétricos: se elevaron los aportes de los empleados al 11% y se modificó la edad mínima para optar por la jubilación en cinco años (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres).

Resulta de esta manera configurado un sistema mixto previsional, en donde el Estado queda desfinanciado, y los riesgos sociales ahora son individuales, dejando a los trabajadores a merced de las diferentes coyunturas de la economía.

3. Configuración del Mercado de las AFJP

El sistema privado estaba conformado en sus inicios por veinticinco AFJP responsables de acreditar los aportes personales en cuentas de capitalización individuales. Cada AFJP administraría los aportes, para que cuando el afiliado llegara a la edad jubilable, pudiera percibir los beneficios, y cobraría una comisión: "[Las comisiones] serán el único ingreso de la administradora por cuenta de sus afiliados y beneficiarios, debiendo contemplar el financiamiento de la totalidad de los servicios, obligaciones y beneficios por los que en definitiva resulte responsable"²⁴.

Para la creación de una administradora se requería un capital mínimo (\$3.000.000) y un encaje correspondiente al 1% de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP), que no podría ser nunca inferior a un millón de pesos. Constituyéndose de esta manera una barrera a la entrada.

Los fondos de jubilaciones y pensiones perseguían también una finalidad macroeconómica, estimulando el crecimiento del mercado de capitales. A su vez ayudarían a financiar al Estado, ya que un porcentaje cercano al 50% de las inversiones de las AFJP debía constituirse con títulos públicos. De este modo se remuneraba a las AFJP por fondos que anteriormente se recibían en forma gratuita.

En lo referente a la elección de los trabajadores, al iniciar su actividad laboral todos aquellos que estuvieran obligados a aportar podrían elegir voluntariamente un régimen y/o una AFJP. En el caso de no ejercer dicha opción serían sorteados entre las administradoras. Al inicio del régimen la distribución se realizaba proporcionalmente a la porción de mercado de la que cada AFJP participaba; posteriormente²⁵ se procedió a repartirla aleatoriamente en partes iguales, en un intento de limitar el proceso de concentración de AFJP.

²⁴ Ley N° 24.241, art. 67.

²⁵ Resolución SSS 4/98

En otro orden de cosas, además de capitalizar aportes para el retiro ordinario, las AFJP deducían de los mismos una prima para contratar seguros de invalidez y muerte.

Análisis de la reforma

Con la privatización del sistema previsional se buscaba crear un efecto de confianza en donde las "serias" empresas privadas, reemplazarían al lento y burocrático Estado, en la gestión de los fondos jubilatorios que maximizarían los resultados al llegar a la pasividad.

Como contracara de la reforma se observan inconvenientes sistémicos de naturalezas endógena y exógena.

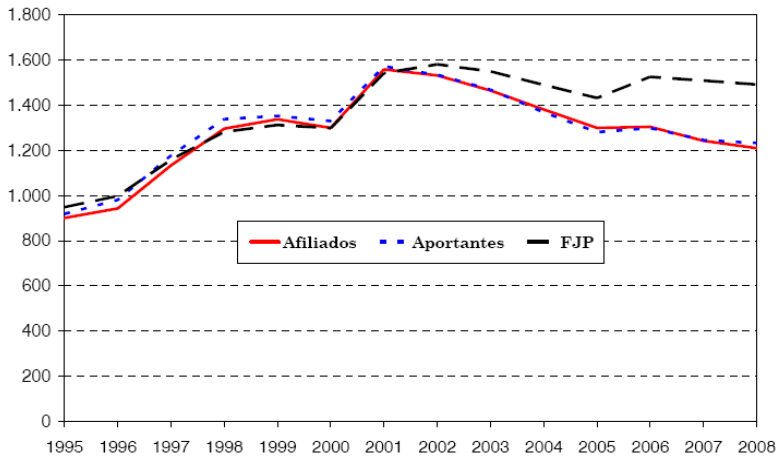
1. Fallas del Mercado Previsional

A continuación se analizará cómo la configuración inicial aplicada a la economía argentina generó fallas en el mercado.

En primer lugar, la estructura y tecnologías de las AFJP mostraban evidencia de economías de escala (Apella y Maceira, 2003) -un nivel aproximado de 450.000 (FIEL-ASAP, 1998:239) afiliados-, por lo que a priori se estimaba que el número final de administradoras estaría alrededor de doce. Efectivamente de las veinticinco administradoras que se crearon en el año 94, sólo diez sobrevivieron hasta el final del régimen. El proceso de compras y uniones de administradoras determinó que el mercado incrementara su concentración, como se verifica en el Gráfico I.

El tamaño del mercado, la poca cantidad de oferentes, sumado a las barreras de entrada²⁶ y los rendimientos de escala configuran al mercado como un oligopolio y, dado que las administradoras aparentemente solo competían a través del precio, podemos suponer que se trata de un mercado con equilibrio de Bertrand.

²⁶ En los 14 años de existencia del Régimen, sólo una AFJP ingreso al sistema (MET), en marzo de 2001.

Gráfico I - Evolución del IHH²⁷

Fuente: SAFJP

Entonces, dentro de esta solución de mercado, estaba pensado un rol maximizador de beneficios para los afiliados a las AFJP. Teniendo en cuenta que el producto ofrecido era considerablemente homogéneo, los agentes podían elegir libremente por la empresa que mejor precio (menor comisión) ofreciera. Sin embargo se constata (Domeniconi, 2004) que, en realidad, la elección de los aportantes no está ligada a la mejor empresa en términos competitivos, sino que muestra una alta correlación con la política comercial de las AFJP.

Dos consecuencias devinieron de esto, por un lado que los agentes no son plenamente conscientes de cómo funciona el régimen, impidiéndoles elegir lo mejor para su futuro, por lo que se entiende que no hay información completa ni mucho menos, y por otro, que la estructura del mercado esta distorsionado: ya no se compite vía precios o rendimiento sino por marketing.

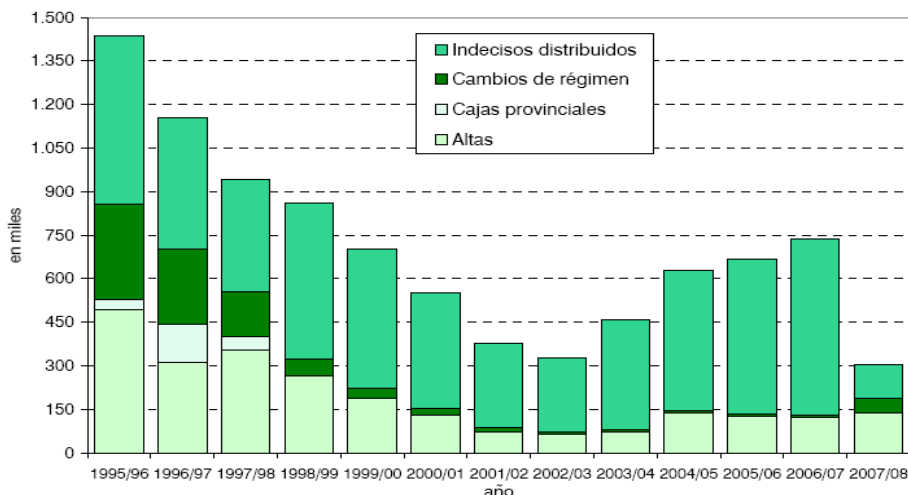
Otra muestra de la poca información disponible para los agentes se vio al momento de elegir un régimen. Como se expuso en la sección anterior, las personas que se incorporaban a la vida laboral, tenían tres meses para poder realizar la opción entre reparto o capitalización. De no hacer ninguna elección los trabajadores serían sorteados entre las AFJP

²⁷ El índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) es un indicador utilizado para medir el grado de concentración de mercados de bienes y servicios. Donde los rangos son: Baja concentración: $IHH \leq 1000$ Concentración moderada: $1000 \leq IHH \leq 1800$ Alta concentración: $IHH \geq 1800$

y, una vez realizado el sorteo, el agente se quedaría en capitalización para siempre, es decir, no podría volver a optar por reparto.

Como se ve en el Gráfico II, la mayor parte de las incorporaciones se deben a indecisos, personas que no optaron por ningún régimen.

Gráfico II - Evolución de las incorporaciones



Fuente: SAFJP

Asimismo se esperaba que el marco individualista forzara a los trabajadores a no evadir, pero la realidad del contexto del mercado laboral, generó el efecto inverso: los trabajadores por miedo a ser despedidos permitían que se les pagará en negro.

2. Fallas de Estado

Los sistemas públicos suponen un alto riesgo político, considerando que la naturaleza del proceso electoral puede producir incontables políticas tendientes a obtener mayor cantidad de votos o influencias, que a corto plazo pueden producir un efecto beneficioso, pero perjudiciales al largo.

No obstante, el régimen privado tampoco estuvo exento de riesgo político. En los catorce años en los que el sistema estuvo vigente, 836²⁸ normativas lo modificaron haciendo al sistema previsional sumamente

²⁸ Fuente: Infoleg al 01 de junio del 2009

dependiente del ciclo político y, hasta se podría considerar, más inestable que antes.

Las modificaciones más significativas -sin tener en cuentas las que acabaron con el sistema- se sucedieron sobre el final de la convertibilidad. Recapitulando, el sistema también estaba pensado para generar un mercado financiero que pudiera captar bonos del Estado. Por aquel entonces la economía argentina entró en una fuerte recesión, el tipo de cambio bajo destruyó el aparato productivo y causó un fuerte déficit en la balanza comercial, hubo una gran fuga de capitales y el Estado se encontraba en fuertes dificultades para hacer frente a los pagos de la deuda. A finales del 2001 se dictaminó el canje de títulos públicos nacionales por préstamos garantizados, y la suscripción obligatoria de Letras del Tesoro al vencimiento de depósitos a plazo fijo, lo que forzó a los FJP a constituirse plenamente en bonos del gobierno nacional. Éste, en enero del año siguiente, declaró la suspensión del pago de servicios financieros, el abandono del régimen de convertibilidad y la pesificación de los depósitos a plazos fijos y de todas las obligaciones del sector público nacional, provincial y municipal.

Asimismo, en el mismo periodo se redujeron los aportes de los trabajadores afiliados al sistema de capitalización del 11% al 5%, con el objetivo de lograr un aumento en el consumo de los trabajadores en la búsqueda de reactivar la economía. Teniendo en cuenta que los aportes de cada trabajador determinan su jubilación, una modificación como esta pondrá en riesgo los beneficios futuros.

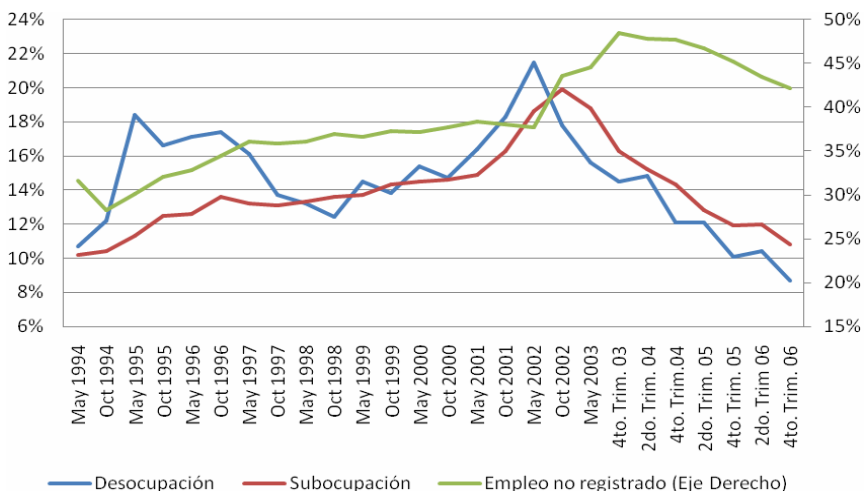
En conclusión el gobierno estuvo siempre más preocupado por sus problemas financieros o económicos que por la seguridad de los fondos jubilatorios.

3. *Fallas del Mercado Laboral*

Para cuando la reforma fue aplicada, la instauración del modelo neoliberal ya se encontraba en marcha. El tipo de cambio bajo limitó la capacidad de exportar, a la vez que posibilitó el ingreso de mercadería barata desde el exterior. Esto redujo el número de sectores rentables dentro de la economía. Del mismo modo, el proceso de privatizaciones, los programas de retiro en el sector público y la desregulación del mercado de trabajo, aumentaron la tasa de desocupación. Este comportamiento se explica a partir de las expectativas de mejores oportunidades laborales y por la necesidad de algunos hogares a acceder a mejores ingresos ante el deterioro de la situación ocupacional en los sectores informales

En 1995, a la crisis mejicana le sucedió un fuerte impacto sobre el nivel de actividad debido principalmente al corte parcial de flujo de fondos internacionales al país, vitales para el modelo. Durante este periodo el comportamiento de la oferta laboral se manifiesta por una movilización de individuos activos secundarios como respuesta a la pérdida de trabajo o la baja remuneración que el jefe de familia percibía.

Gráfico III – Indicadores del mercado de trabajo



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC *on-line* y boletín previsional primer trimestre 2008

Un año más tarde, la actividad y la tasa de desempleo comenzaron a recuperarse, aumentando la demanda de trabajo. Aún así esta recuperación no logró resolver el alto déficit ocupacional acumulado, ni revertir la tendencia de precarización laboral.

En 1998 una nueva crisis internacional impactó la economía, reduciendo otra vez el producto y aumentando el desempleo. Sin embargo, a partir de este momento el agotamiento del modelo neoliberal no hizo posible revertir las tendencias, llegando a un desempleo casi del 22%, sumergiendo al país en su peor crisis económica.

Es destacable que durante la vigencia de la convertibilidad, el gran desempleo profundizó la tendencia de precarización de la calidad laboral, aumentando el trabajo en negro desde un 28,3% hasta un 48,5% sobre el final.

En enero de 2002, la vuelta a un tipo de cambio flexible devolvió liquidez a la economía aumentando el producto y la demanda de trabajo, pero esta nueva creación de puestos de trabajo fue generada bajo

condiciones irregulares, y su tendencia muestra ser decreciente pero igualmente alta.

Distribución del ingreso

La reforma previsional significó el paso de un sistema puramente conservador a uno mixto. En el primero, los trabajadores cedían parte de su trabajo al Estado quien lo distribuiría a los jubilados, formándose un pacto intergeneracional, en donde los trabajadores restringían parte de su consumo de hoy, bajo la promesa que cuando ellos fueran viejos recibirían de los jóvenes de mañana parte del bien para consumir. Las fallas a la hora de administrarlo, sumado al envejecimiento de la población generó una carga que el sistema no pudo soportar y se hizo necesario un cambio de reglas. Se instauró un régimen mixto, pero con incentivos para que los trabajadores se terminaran estableciendo en el esquema liberal. Esto traería dos consecuencias.

Por un lado, la reforma fue planteada para las personas menores de 45 años, lo que significaba que las personas próximas a jubilarse y las ya jubiladas, seguirían afiliadas al régimen de reparto. Esto se traduce en que el Estado continuaría pagando jubilaciones del total de la masa trabajadora afiliada mayor a 45 años, pero ahora sin contar con los recursos provenientes de los trabajadores que hayan optado por el régimen de capitalización.

Por otro lado, y de acuerdo a lo expuesto en la sección anterior, existieron fallas en el mercado laboral, impidiendo que toda la PEA tuviera acceso al sistema, fallas en el mercado de las administradoras, en donde se generaron fuertes distorsiones y, finalmente fallas del gobierno en cuanto a que no pudo eliminar el riesgo de político.

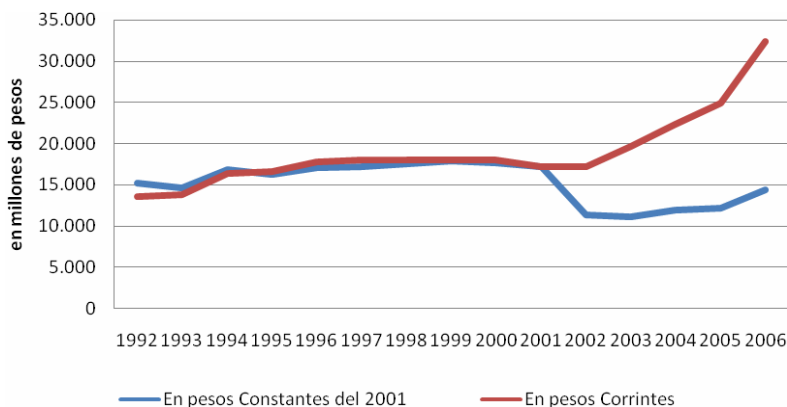
Todo esto impidió que el sistema pudiera siquiera acercarse al óptimo asignativo, por lo que se suscitaron fuertes problemas distributivos tanto entre los agentes, como en su misma transferencia intertemporal.

1. Costo de la reforma en la distribución del ingreso.

En primer lugar, surge del análisis del gasto, que la reforma no tuvo mayor impacto sobre la composición del mismo. Esto se debe a que principalmente el sistema de capitalización no llegó a madurar en sus 14 años de vida, alcanzando solo 388.953 beneficiarios, menos del 9% del total de jubilaciones y pensiones del SIJP a diciembre del 2007, que

fueron financiados en un 70% con fondos públicos²⁹. Como se demuestra en el Gráfico IV, el nivel de gasto no se modificó sustancialmente³⁰.

Gráfico IV - Gasto Previsional Consolidado a Nivel Nacional



Fuente: Elaboración propia en bases a datos de la Dirección de Gastos Sociales

En cuanto al análisis del financiamiento, el panorama es completamente distinto. El tránsito de flujos, que antes se realizaba desde los trabajadores, a través del Estado hacia los pasivos, ahora sucedería desde los trabajadores, mediante las AFJP, hacia su propio futuro, suscitando un vacío de recursos para el Estado.

Fue así que se utilizaron fondos provenientes de recursos tributarios generales, principalmente del IVA (11% de lo recaudado por el impuesto³¹) y de otros impuestos coparticipables³², lo cual devino en diversas consecuencias. En primer lugar, produjo desigualdades intergeneracionales. Sobre los trabajadores activos al momento de la reforma pesaría el pago de dos jubilaciones, las propias y la de los jubilados. En segundo lugar, el impuesto al valor agregado principal aportante a los recursos tributarios de la Argentina y del sistema previsional se caracteriza por su fuerte regresividad por gravar consumo y, al ser las personas de menor ingreso las que mayor consumo marginal tienen, son

²⁹ Boletín Estadístico de la Seguridad Social, primer trimestre del 2008.

³⁰ Las discordantes variaciones a partir del 2001 se deben a los efectos de la devaluación, la inflación que le correspondió y la no indexación de las jubilaciones, más que al cambio en la estructura generada por el SIJP.

³¹ Ley N° 23.349

³² Ver ANEXO I

entonces las que proporcionalmente más pagan. El análisis de Rossignolo y Santiere, muestra que este impuesto representa casi el doble de la presión tributaria en el primer decil (18,78%) contra el último (10,88%).

Como se vio en la sección anterior, el porcentaje de trabajadores en negro durante el período estudiado fue siempre elevado, haciendo que estos también se tuvieran que hacer cargo de mantener el sistema previsional sin después poder acceder a los beneficios del mismo. Así se termina produciendo una transferencia del ingreso indirecta entre pobres y ricos, es decir, desde personas con baja calidad de trabajo hacia personas bien protegidas.

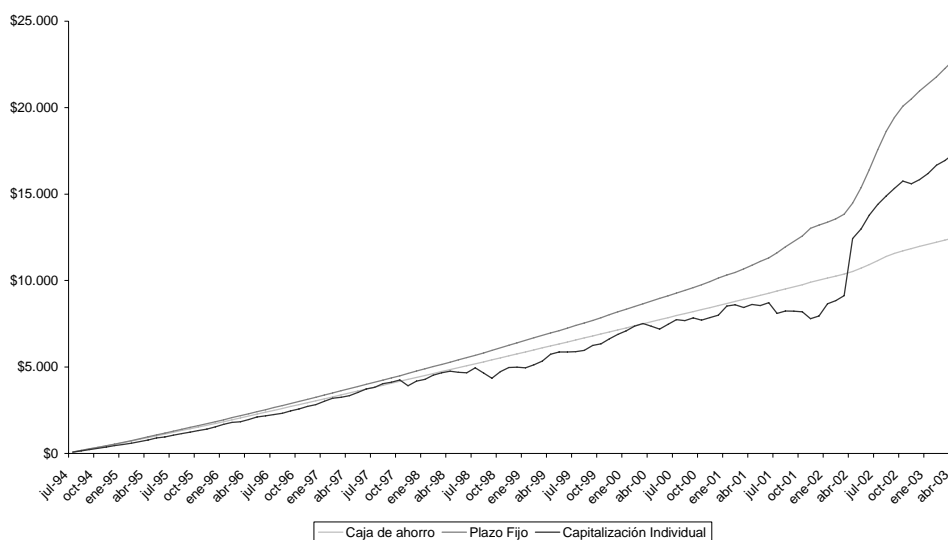
2. Distribución intertemporal

Cada trabajador, a partir de la reforma, realiza sus aportes previsionales a una administradora. Se suponía que, por tener personal especializado en los asuntos relacionados con la inversión, obtendría mejores resultados que un individuo cualquiera. El problema respecto de la maximización de beneficios es que la intermediación de las AFJP está remunerada (comisión) con una parte sustancial de los aportes realizados. En estudios realizados por FAISS (2003) se ha comprobado que el rendimiento de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP) es inferior a los de un plazo fijo.

En dicho informe se concluye que parecería ser que la mayor rentabilidad histórica que registra el fondo de capitalización en relación a otras formas de ahorro no llega a compensar la reducción del aporte efectivamente capitalizado a raíz de las comisiones por administración sobre el salario que cobran las administradoras. Este efecto se acentúa en aquellos períodos donde el valor cuota del fondo registra tasas de crecimiento negativas y la administradora continua cobrando comisiones por administración.

En este sentido podemos decir que no se verifica una distribución de los ingresos eficiente hacia el futuro, debido a los altos costos de administración fijados por el oligopólico mercado previsional. El Gráfico V permite ver los efectos de la crisis del 2001 sobre los FJP. Los trabajadores que experimenten crisis financieras al final de sus carreras estarán más perjudicados que los que las sufran al principio. Esto introduce un factor aleatorio de desigualdad entre trabajadores con vidas laborales, salarios y edades de jubilación similares, pero con diferencias dependiendo de en qué momento de su ciclo de ahorro la crisis les impacte.

Gráfico V - Rendimientos comparados con pagos de comisiones



Fuente: FAISS

Asimismo el 2001 también nos muestra el riesgo político subyacente dentro de este régimen. La necesidad del Estado por lograr financiamiento obligó a las AFJP a convertir sus carteras completamente a bonos públicos, potenciando el impacto antes descrito.

3. Impacto de las fallas sobre la distribución del ingreso

En un sistema de capitalización estricto, no existe distribución del ingreso interpersonal, cada persona aporta para su propio futuro, sin dar lugar a ningún tipo de solidaridad dentro del esquema.

Pero el sistema implementado en la Argentina dista de la perfección. Las fallas dentro del mercado previsional, lo configuraron como un oligopolio en donde las AFJP ni siquiera compiten por precio sino por cantidad y efectividad de campañas publicitarias y otras estrategias de comercialización.

Las comisiones se convertirían en el mecanismo característico de redistribución del ingreso del nuevo régimen. Estas eran presentadas como una minúscula porción del salario real (alrededor del 3%), cuando en realidad significaba alrededor del 30% de los aportes realizados³³.

³³ Ver Anexo II

Esto implica una distribución hacia las AFJP cuyo gasto se suponía ser más eficiente, por tratarse de organismos privados. Pero en la práctica, existió un excesivo gasto operacional, exaltado por los correspondientes a comercialización (23% del total del gasto para el 2008).

Las AFJP se desenvolvían en un mercado cautivo, por lo que la actividad comercial estaba dirigida a quitar aportantes de sus competidoras. Entonces, los gastos de publicidad pueden considerarse como predatorios, en el sentido de que no aumenta la demanda total por los servicios de sector, y cuyo único objetivo es obtener una mayor proporción de un mercado antes que incentivar el traspaso desde el régimen público. Esto implicó una pérdida para los trabajadores de parte de sus aportes para que las administradoras consiguieran más afiliados.

En el análisis de la dispersión de las rentabilidades³⁴ entre las distintas AFJP se pueden apreciar distintos focos de desigualdades. Diferentes administradoras han obtenido diferentes rendimientos a lo largo de su historia, lo cual combinado con el sesgo informativo de los afiliados, hubiese producido a futuro que dos personas con idénticas vidas laborales, tengan distintas beneficios jubilatorios.

Por otra parte, la modificación de la estructura del mercado laboral durante la década de los noventa, y la crisis que la siguió, modificó los modos de contratación, cambiando los hábitos de los empleadores a minimizar los riesgos a la hora de contratar personal, prefiriendo no declararlos.

Este cambio dejó sin protección a más del 40% de la población económicamente activa. En un contexto donde el monto de las jubilaciones está determinado por los aportes y la cantidad de años trabajados declarados, las personas contratadas de modo ilegal quedan sin posibilidades de obtener beneficios cuando lleguen a su edad jubilatoria.

El panorama se agrava cuando se analiza la composición de la cobertura a lo largo de la estructura de ingresos de la sociedad (CUADRO IV). A partir del momento en el que se empezaron a implementar las políticas de tipo neoliberal en la Argentina, se empezó a apreciar un paulatino descenso en el primer quintil del índice de cobertura hasta llegar al 4,49% en 2003. Esto implica que casi toda la población de menores ingresos se encuentra desprotegida respecto del sistema previsional. Las consecuencias de esta información son funestas, las personas más pobres, con marginales capacidades de ahorro, están a

³⁴ Ver Anexo III

la vez desprovistas de reparo alguno frente al paso del tiempo, forzándolos a trabajar más allá de lo recomendable. Se generaría así un aumento en la oferta de mano de obra y, hasta posiblemente, una mayor saturación de programas asistenciales y de salud pública. Finalmente se observa una tendencia opuesta en el último quintil, ampliando la brecha de ingresos. Las personas de mayores ingresos con amplia capacidad de ahorro además recibirán jubilaciones que estarán financiadas en el componente privado, por sus altos ingresos, y en el componente público por rentas generales, que a su vez tienen una mayor presión sobre grupos de menores ingresos.

CUADRO IV – Índices de cobertura de la población económicamente activa, según quintil de ingresos del hogar

Año	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1992	39.49	47.99	50.60	57.74	52.68
1993	34.26	43.11	51.16	50.28	50.07
1994	30.22	43.94	50.59	52.01	56.38
1995	22.28	39.46	44.48	52.55	53.42
1996	17.57	41.46	43.78	50.96	53.10
1997	20.92	38.07	45.16	52.13	54.37
1998	19.48	36.19	45.19	53.33	54.61
1999	18.20	35.04	44.52	50.43	55.50
2000	14.97	32.53	43.87	51.26	55.62
2001	9.50	29.74	41.16	50.09	56.18
2002	5.32	24.65	36.52	45.54	57.39
2003	4.49	21.32	35.32	46.87	56.01
2004	6.08	23.31	36.53	48.65	57.36
2005	7.40	26.04	41.44	51.94	60.06
2006	8.64	28.42	42.51	53.31	61.17

Fuente: Rofman (2006)

Conclusión

La crisis del sistema previsional de la década de los 80 hizo sumamente necesaria una reforma y teniendo en cuenta la desacreditación del rol del Estado y las tendencias neoliberales reinantes de la época, es entendible que se creyera que una solución de mercado iba a ser óptima.

La implementación del modelo produjo un fuerte costo social. Fue necesario que los recursos tributarios (principalmente el IVA) se hicieran cargo de cubrir la brecha agravada entre ingresos y egresos, teniendo en cuenta que una gran masa de trabajadores cambiaron de régimen, dejando de aportar al sistema público. Distributivamente hablando, esto significó que las clases sociales con mayor propensión a

consumir -las clases de bajos ingresos- se hicieran cargo, en mayor proporción que los que más ahorran, al momento de financiar el sistema público. Por otro lado los trabajadores activos pasaron a hacerse cargo de dos jubilaciones, la propia y la de los pasivos.

Una vez en marcha, tuvo que enfrentar tanto fallas endógenas del sistema (como las economías de escala y el fuerte impacto de los gastos de comercialización sobre la elección de los aportantes), como exógenas (en lo referente a la regulación de los fondos que debían cumplir con un objetivo más relacionado con cuestiones políticas que con la actividad previsional, y con el contexto económico general, desempleo, trabajo en negro y la crisis del 2001).

Todo esto influyó negativamente en la distribución del ingreso, los problemas endógenos configuraron al mercado en un oligopolio muy concentrado, con la característica de que los aportantes hacían más caso a las publicidades y otras estrategias de comercialización que a las rentabilidades y comisiones. Tal estímulo impulsa a las administradoras a aumentar sus costos, con el objetivo de lograr mayor cantidad de afiliados, manteniendo elevadas sus remuneraciones y reduciendo el monto de aportes capitalizables. Esto redundó en un menor rendimiento de los aportes brutos, limitando la distribución intertemporal.

Efecto que se vio potenciado por el riesgo político y la crisis del 2001, que redujo la capacidad de traslación a futuro de los fondos de jubilaciones y pensiones.

Hasta este punto el sistema, si bien no mostraba eficiencia asignativa, se desempeñaba de forma subsanable, pero surge del estudio de la eestructuración del mercado de trabajo, y sus consecuencias respecto de la distribución interpersonal, la duda sobre la existencia de beneficios sociales de un régimen con estas características.

El fuerte desempleo que empezó a existir a partir de 1994 agotó años trabajables de millones de personas que no fueron capaces de aportar y ahorrar en el sistema privado, pero aún más importante, modificó las relaciones laborales, institucionalizándose el trabajo en negro, que si bien hoy en día muestra una leve tendencia decreciente, sigue arrojando guarismos elevados.

Asimismo, cuando se analiza la distribución de la desprotección de los trabajadores acorde a su nivel de ingresos, se advierte que son los más pobres quienes carecen de posibilidades de acceder al sistema previsional.

Hoy en día se ha vuelto a un sistema de reparto simple, mas sin mayores reformas, por lo que nada parece mostrar que una crisis como la de los años ochenta no vuelva a suceder. El panorama es aún más oscuro

si volvemos sobre la distribución de la cobertura. Son los más pobres los que, sin amparo previsional, trabajan, consumen y mantienen a un sistema que los ignora. La aplicación de un régimen universal de beneficios sería, tal vez, una herramienta útil para mitigar las consecuencias de la reestructuración del mercado laboral, garantizando protección para los más vulnerables. Sin embargo, problemas de financiamiento y asignación de beneficios, en la estructura económico-social argentina, presenta nuevos desafíos a la hora de planificar políticas del estilo.

El examen del caso de estudio deja ver que un sistema liberal, regulado por el mercado, sólo es aconsejable para países cuyas economías sean grandes, muestren estabilidad, mercados de trabajo con baja desocupación, baja evasión y mercados financieros lo suficientemente grandes como para que no sea primera opción de gobierno hacer uso de los fondos acumulados.

Aún así, la crisis económico-financiera internacional actual parece mostrarnos que con este tipo de regímenes no hay garantías, siempre estarán sujetos a los ciclos, mostrando rendimientos dispares para personas con iguales características pero con distintos momentos de jubilación, acentuando depresiones y booms. Sin ningún tipo de reparto del riesgo, los trabajadores, librados a un azar que desdibuja sus esfuerzos, son vulnerables frente a toda contingencia en un sistema que sólo entiende de números.

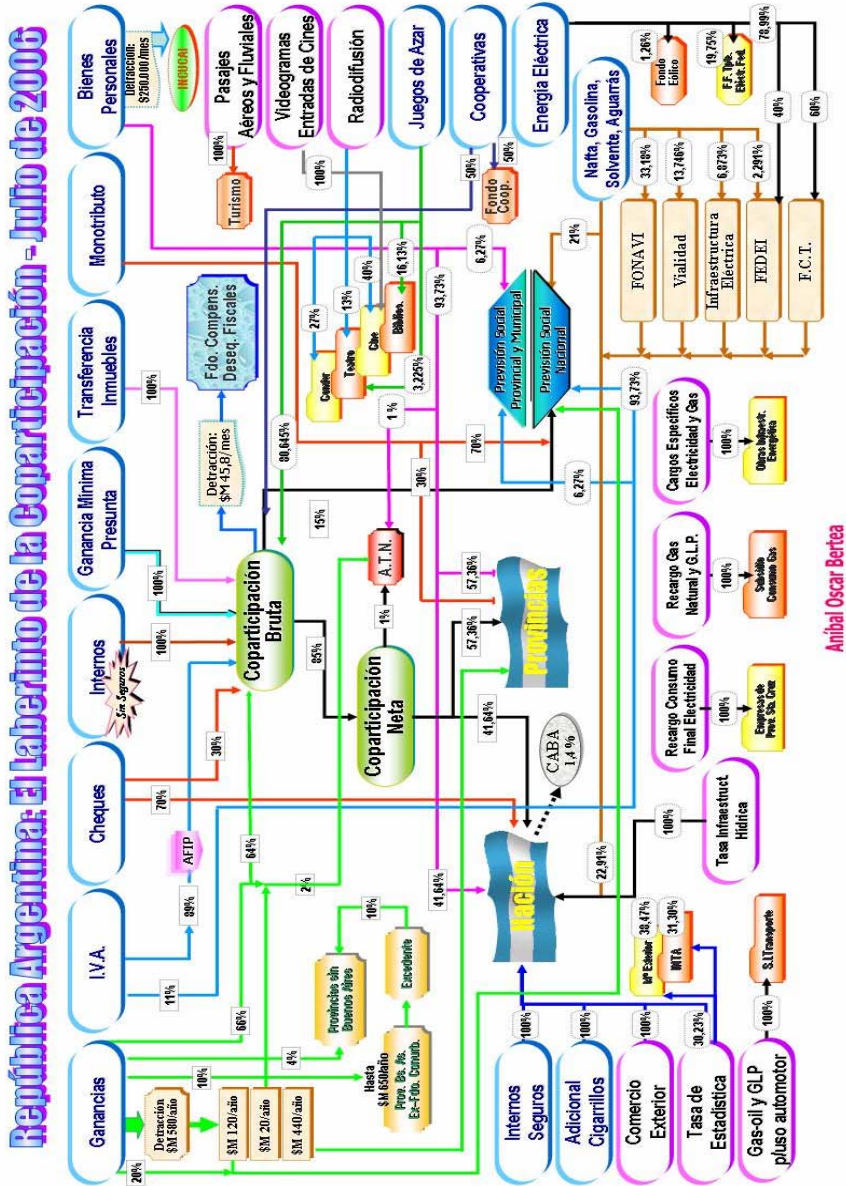
Bibliografía

- APELLA, Ignacio (2007), "Fallas de Mercado y Alternativas de Intervención en el Sistema Argentino de Fondos de Pensión". Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- APELLA, Ignacio y MACEIRA, Daniel (2004), "Economías de Escala y Barreras a la Entrada en el Mercado Argentino de AFJP". Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- ARZA Camila (2005), "Aims, Outcomes, and Prospects of Pension Reform in Argentina: An Assessment Ten Years Alter". El Observatorio Argentina
- ARZA Camila (2008), Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequities and Alternative Policy Options . Cambridge. Cambridge University Press.
- ARZA Camila (2009), "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". <<http://www.camilaarza.com.ar>>
- BLAKE David (2006), Pension Economics , London, Pensions Institute.
- CASTEL, Robert (1997), "Las Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Buenos Aires, Paidós
- CONESA, Eduardo R. (2006), "Macroeconomía y Política Macroeconómica". Buenos Aires, La Ley.
- Darío A. ROSSIGNOLO y Juan J. SINTIERE (2001), "Medición de la incidencia del sistema impositivo sobre la distribución del ingreso", Buenos Aires.
- DOMENICONI, Julia (2004), "Competencia en el mercado de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en Argentina, 1994-2003. Impacto sobre los costos del régimen para el afiliado", Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000), "Fundamentos sociales de las Economías Postindustriales", Barcelona, Ariel.
- FAISS (2003), "Capitalización Individual vs. Caja de Ahorro. Un análisis comparado", Buenos Aires, FAISS.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS Y ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORAS PRIVADAS (1998), "La Reforma

- previsional en Argentina”, Buenos Aires, Asociación de Administradoras Privadas.
- KRUEGER, Anne O. (1996), “La Economía política de la reforma en los países en Desarrollo”, Madrid Editorial Alianza.
- LO VUOLO, Ruben y BARBEITO, Alberto (1994), “La nueva Oscuridad de la Política Social: del Estado populista al neoconservador”, Buenos Aires, Miño y Davila.
- LO VUOLO, Ruben y BARBEITO, Alberto (1992), “La modernización excluyente: Transformación Económica y Estado de Bienestar en Argentina”, Buenos Aires. Unicef/CIEPP/Losada.
- Marcela JÁUREGUI (1992), “Crisis y Reformulación del Régimen Previsional Argentino”, Buenos Aires, Asociación de Trabajadores del Estado.
- Mario RAPAPORT (2007), “Historia económica, política y social de la Argentina”, Buenos Aires, Emecé Editores
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003), “Libro Blanco de la Previsión Social”, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005), “Prospectivas de la Previsión Social”
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2008), “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- ROFMAN Rafael (2003), “El Sistema previsional y la Crisis de la Argentina”, Documento de Trabajo N 7/03 Banco Mundial.
- ROFMAN Rafael y LUCCHETTI Leonardo (2006), “Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura”; DISCUSSION PAPER NO. 0616; WORLD BANK.
- SALVIA, Agustín; PHILIPP Ernesto; MAKÓN Andrea y CON Melina (2001), “La Dinámica del Mercado de Trabajo en los Noventa: Ejercicios de Desagregación y Agregación”, Cuaderno del CEPED Nro. 5, Buenos Aires, CEPED.
- SUPERINTENDENCIA DE AFJP (2008), “El Régimen de Capitalización y el Sistema Previsional”. Buenos Aires, Superintendencia de AFJP.
- WILLIAMSON, John(1990), “Latin American Adjustment: How Much has Happened”, Washington. Institute for International Economics.

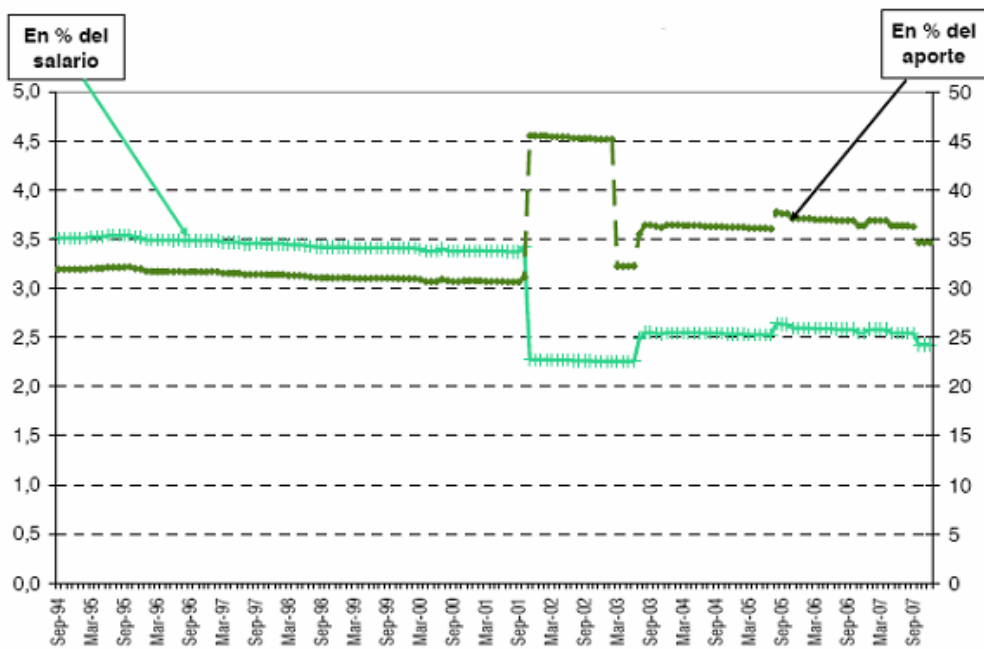
Anexo

Estructura de asignación de fondos según su procedencia.



Fuente: www.iefpa.org.ar/seminarios/2006/jujuy/presentaciones/berteza.ppt

Comisión promedio por aportes obligatorios



Fuente: SAFJP

Rendimiento efectivo para el afiliado 1994-2008

(Rentabilidad de los aportes personales luego del pago de la comisión por administración a la AFJP, sin considerar el costo del seguro)

AFJP	Tasa de rendimiento anual	
	Nominal	Real
Arauca Bit	8,28%	2,41%
Consolidar	9,25%	3,33%
Futura	7,92%	2,07%
Máxima	8,58%	2,69%
Met**	8,93%	3,02%
Nación	10,97%	4,95%
Orígenes	7,98%	2,12%
Previsol	8,89%	2,98%
Profesión + Auge	8,09%	2,23%
Unidos	7,55%	1,72%
PROMEDIO	8,27%	2,40%

FUENTE: SAFJP

* La incidencia de la comisión de la AFJP como % del aporte personal disminuye con el transcurso del tiempo por el efecto de la capitalización de los aportes netos.

** Hasta el año 2001 se tomaron los valores correspondientes a Siembra AFJP.

Acerca del Autor

Agustín Noizeux

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires). Autor de artículos en la materia. Correo electrónico: anoizeux@afip.gov.ar