

SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sociedad, Gobierno y Administración Pública

"Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad"

Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003

ORGANIZADORES:

- Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP)
- Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG)
- Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba)
- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba)

TEMA DE LA PONENCIA:

DISEÑO CONCEPTUAL DE UN SISTEMA JUBILATORIO FUNDADO EN LA EQUIDAD, LA SOLIDARIDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL

AUTOR:

A.G. ING. ADRIAN L. ROSOLEN

BUENOS AIRES, OCTUBRE DE 2003

DISEÑO CONCEPTUAL DE UN SISTEMA JUBILATORIO FUNDADO EN LA EQUIDAD, LA SOLIDARIDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL

INDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION

2. SIETE INEQUIDADES SISTEMICAS

- INEQUIDAD POR EXCLUSIÓN. *La cuestión de los marginados*
- INEQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO. *La cuestión de la solidaridad en la base*
- INEQUIDAD INHERENTE AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
- INEQUIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LOS TRABAJADORES “AUTÓNOMOS”
- INEQUIDAD DE GÉNERO. *Mujer, hogar y trabajo*
- INEQUIDAD DERIVADA DE PRIVILEGIOS Y CONDICIONES DE RETIROS ANTICIPADOS
- INEQUIDAD EN LA INFORMACIÓN. *La cuestión de la transparencia y la publicidad*

3. LINEAS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA CON BASE EN LA EQUIDAD, SOLIDARIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

- PENSIÓN UNIVERSAL SOLIDARIA
- JUBILACIÓN POR APORTES AL SISTEMA PÚBLICO
- JUBILACIÓN COMPLEMENTARIA DE GESTIÓN PRIVADA
- ACTIVIDADES CON RETIROS ANTICIPADOS
- COMENTARIO FINAL SOBRE LA PROPUESTA

4. DOS EJEMPLOS COTIDIANOS DE INEQUIDADES SISTEMICAS

- TRABAJAR EN NEGRO. EL CASO JUANA
- EL TRABAJO IRREGULAR. "LOS AÑOS BUENOS, Y LOS AÑOS MALOS"

ANEXO:

- Diario La Nación, edición del día 06.10.2003. “La crisis previsional: Hay 1.237.000 mayores de 65 años sin jubilación”
http://www.lanacion.com.ar/03/10/06/de_533343.asp

**DISEÑO CONCEPTUAL DE UN SISTEMA JUBILATORIO FUNDADO EN LA EQUIDAD,
LA SOLIDARIDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL**

OBJETIVO

Presentar líneas conceptuales que posibiliten formular una estrategia superadora de déficit e inequidades inherentes al régimen instituido por la Ley 24.241 con vista al diseño de un sistema jubilatorio fundado en la equidad, solidaridad y justicia social, y en plena concordancia con los principios liminares de la seguridad social.

1. INTRODUCCIÓN

John Rawls¹, en su estudio sobre la teoría de la justicia, plantea que las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones para ser justificables: 1) deben estar ligadas a oficios y posiciones abiertas a todos bajo condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades; 2) deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

La postura de Rawls es fácilmente compartida y sería dable esperar que concordara con las políticas públicas en materia de seguridad social. Sin embargo, la lectura del marco jurídico por el cual se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Ley 24.241², y el análisis del cuadro de situación del sistema, pone en evidencia un conjunto significativo de aspectos deficitarios e inequidades sistémicas.

Es dable observar una marcada reversión de los principios de equidad, justicia y solidaridad, en particular respecto de las personas que integran los sectores más carenciados y vulnerables de la sociedad. No solo sufren una fuerte exclusión del sistema sino que, paradójicamente, al consumir bienes y servicios financian vía precios, que incluyen contribuciones patronales y tributos, beneficios jubilatorios para otros pero que ellos con el actual régimen jamás tendrán.

Lo que nos ocupa es analizar la cuestión de la equidad, la justicia y la solidaridad tomando como marco de referencia al actual sistema instituido por la Ley 24.241 y los lineamientos que se presentan en el Libro Blanco de la Previsión Social³, conjunto de documentos compilados por la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS, con vista a institucionalizar y transparentar el proceso de reforma.

El presente trabajo aspira a formular estrategias superadoras, partiendo de identificar aquellas dimensiones derivadas de fallas en la aplicación del criterio de equidad que pudieren contrariar o colisionar con los principios liminares que dan fundamento a la institución de la seguridad social y que por ende, debieran ser objeto de especial consideración en el proceso de reforma iniciado.

Pero, ¿que entendemos por equidad, justicia y solidaridad? El diccionario de la Real Academia Española nos ilustra:

Equidad:

- Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece.

¹ Rawls, John. *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979

² En realidad el sistema integrado de jubilaciones y pensiones convive con un variado conjunto de otros regímenes previsionales.

³ Libro Blanco de la Previsión Social, disponible en www.seguridadsocial.gov.ar

- Calidad que consiste en no favorecer en el trato a uno, perjudicando a otro.

Justicia:

- Virtud que inclina a obrar y juzgar teniendo por guía la verdad y dando a cada uno lo que le pertenece.

Solidaridad:

- Entera comunidad de intereses y responsabilidades
- Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros.
- Modo de derecho u obligación in sólidum.

La unidad de propósitos que vincula los significados de equidad, justicia y solidaridad, y la integración conceptual que le aporta la perspectiva de Rawls cuando refiere a la equitativa igualdad de oportunidades y el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad, conforma y delimita el criterio de equidad utilizado como marco referencial.

Partimos de la concepción que la equidad constituye un aspecto central de un sistema de seguridad social, y a su vez, el criterio de equidad opera como un separador referencial entre modelos instrumentales de genuina raigambre solidaria de aquellos afectados por fallas de equidad o inequitativos. Y como es bien conocido en el campo de los bienes públicos, las fallas de equidad deben ser corregidas y contrarrestadas desde las políticas públicas, ya que el “mercado” no solo no las resuelve, sino que tiende a perpetuarlas.

2. SIETE INEQUIDADES SISTEMICAS.

El sistema previsional argentino es marcadamente complejo, carente de estabilidad normativa e instrumental, de ríspida lectura y difícil comprensión, aun para aquellas personas habitualmente entrenadas en el arte del análisis documental. En el terreno humano, espacio donde se tornan operativas las políticas también surgen cuestiones relacionadas con la exclusión, la marginación, los privilegios, la evasión, las expectativas defraudadas, el cautiverio, etc. etc.

Previo a formular líneas conceptuales de un nuevo modelo de sistema jubilatorio fundado en la equidad, solidaridad y justicia social es oportuno referenciar algunas de las inequidades sistémicas que deberían ser urgente objeto de reflexión en el proceso de reforma.

1. - INEQUIDAD POR EXCLUSIÓN. *La cuestión de los marginados*

- Contrariando los supuestos previos a la reforma instituida por la Ley 24.241, todos los indicadores señalan un creciente número de marginados del sistema de la seguridad social, y para cuya atención el Estado deberá necesariamente generar sistemas de salvaguarda. Como se señala en el Libro Blanco, “*Considerando la población mayor*

(mujeres de 60 años o más y varones de 65 años o más), el 65 % disponía de algún beneficio del sistema nacional en el año 2000; esta proporción **disminuiría al 36 % en 2025**, mientras que experimentarían un leve repunte para llegar al 39 % en 2050⁴. Un estudio reciente, estima en 1.237.000 el número de mayores de 65 años carentes de jubilación (La Nación, 03.10.2003)

- Asimismo, la Secretaría de Seguridad Social, en el prólogo del Libro Blanco de la Previsión Social⁵ dice: “...se consideró prioritario estudiar a fondo el sistema vigente, con la convicción que responde parcialmente a las promesas que efectúa el orden jurídico y menos aún a las necesidades de los beneficiarios, **disminuyendo en forma preocupante la cobertura**. También preocupa que esta circunstancia, además de excluir a gran parte de los ciudadanos, puede atribuirse a un diseño que ha constituido una carga fiscal considerable, generando la consiguiente inequidad para quienes con sus impuestos sostienen al estado y no son incluidos en la protección de las contingencias sociales”.
- Es dable observar una reversión del principio de solidaridad, que afecta en particular a los sectores socioeconómicos más vulnerables que se ven excluidos de los beneficios de la seguridad social, dada su dificultad para satisfacer los requerimientos formales que el sistema exige. El número de prestaciones que se brindan a través de los planes Jefas y Jefes de Hogar son indicadores significativos de la situación de marginalidad y exclusión, cuyo origen radica en políticas macroeconómicas y externalidades que se encuentran fuera del control del trabajador.
- Los altos niveles de desempleo y la marginalidad laboral, aspectos relacionados con las políticas macroeconómicas, imponen sobre el individuo condicionamientos que le impiden estructuralmente ingresar o permanecer dentro del sistema. Las consecuencias son obvias: dificultad insalvable para cumplir con los requerimientos legales que habilitan el acceso a las prestaciones. A título de ejemplo, el régimen vigente no tiene previsto modalidades de computar los años de servicios prestados bajo condiciones no formales (trabajo “en negro”) o las etapas de desempleo estructural.

Estrategia superadora:

- ✓ Instituir una PENSIÓN UNIVERSAL SOLIDARIA a partir del reconocimiento que los beneficios de la seguridad social deben extenderse a todo el cuerpo social de la Nación.

2.- INEQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO. *La cuestión de la solidaridad en la base*

- Como se señala en el Libro Blanco, página 39, en el cuadro “Evolución de los recursos del régimen previsional público”, en el financiamiento de las erogaciones para el periodo 2002 los recursos de origen tributario ascendían al 61,80 %, mientras que las cotizaciones solo representaban un 37,90 %.

⁴ Libro Blanco de la Previsión Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mayo 2003, página 32.

⁵ Libro Blanco página 7.

- Si se considera que las contribuciones patronales son erogaciones trasladadas a los precios y por ende “pagados” por la sociedad en su conjunto, cabría asimilar que más del 80 % de los recursos son de origen tributario o vía precios.
- Se verifica un efecto “apalancamiento”, por el cual los beneficiarios del sistema pueden retener los recursos generados a partir de impuestos y precios, y se limita implícitamente su destino hacia los menos favorecidos.
- No deja de sorprender que los marginados y excluidos, dentro de las limitaciones de su pobreza al consumir bienes y servicios pagan precios que incluyen las contribuciones patronales y tributos específicos destinados a financiar jubilaciones para otros, y que ellos de mantenerse el actual régimen jamás tendrán.

Estrategia superadora:

- ✓ Instituir una PENSIÓN UNIVERSAL SOLIDARIA a partir del reconocimiento que los beneficios de la seguridad social deben extenderse a todo el cuerpo social de la Nación.

3.- INEQUIDAD INHERENTE AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

- Los sistemas de capitalización individual tal cual se los ha impuesto en varios países de Latinoamérica constituyen campos de experimentación sin correlato en los países centrales. Paradójicamente, se apunta a que administradoras privadas multipliquen los ahorros individuales cautivos, olvidando las periódicas e inacabadas crisis macroeconómicas que sistemáticamente licúan las monedas.
- Las crisis recurrentes, y la ausencia de patrones de estabilidad macroeconómica de largo plazo, pueden tornar incierto el alcance de la prestación potencial de los futuros beneficiarios, circunstancia que contraria los lineamientos básicos de la seguridad social.
- La ruptura vincular del compromiso de sostén de los actuales trabajadores para con sus mayores jubilados, ruptura explícita en la capitalización individual, deja marcas en el tejido social. Ello establece una diferencia sustantiva con los sistemas de reparto, fundados en los principios de universalidad, integridad, solidaridad y unidad, que a diferencia de la capitalización individual, establecen pactos implícitos de solidaridad intergeneracional, por el cual los trabajadores/as se comprometen a sostener a sus mayores jubilados y pensionados.
- Por otra parte, diversos estudios muestran la magnitud creciente de los costos fiscales que se generan a partir de la creación del régimen de capitalización individual en la reforma concretada en el año 1994. Algunos analistas, manifiestan que la transferencia de recursos y el consiguiente incremento del déficit fiscal han sido factores determinantes de la crisis de diciembre de 2001.
- Un dilema mayor reside en determinar si es moralmente lícito penalizar a esta y a la próxima generación, restringiendo recursos presentes a los programas de salud, educación, vivienda, entre otros, con vista a una quimera fiscal dentro de 30 o 40 años. Un planteo pendiente de respuesta es determinar cual será su impacto en la productividad social en el corto, mediano y largo plazo.

Estrategia superadora

- ✓ Redefinir un sistema de reparto intergeneracional, con una pensión universal de carácter solidario y prestaciones ordinarias (jubilaciones y pensiones derivadas) concordante con los aportes realizados. Ponderar aportes y beneficios en relación con el nivel de evolución de la remuneración mensual promedio nacional (RMPN).
- ✓ Limitar el pilar de capitalización individual a aportes nuevos, adicionales y voluntarios, y asegurar condiciones de plena libertad electiva y de contralor por parte de los aportantes. Eliminar toda modalidad de aporte cautivo, promoviendo una cultura empresaria ética y dinámica, cuya rentabilidad se encuentre ligada a los resultados.

4.- INEQUIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LOS TRABAJADORES “AUTÓNOMOS”

- Como bien lo señala el experto de la Organización Internacional de la Seguridad Social, Giovanni Tamburi⁶, *“El contexto socio-económico de los autónomos es muy diferente al de los asalariados. El grupo de los autónomos no representa un grupo homogéneo ni por sus niveles de ingreso, ni por su capacidad contributiva, ni por su perfil profesional y sus exigencias sociales”*.
- Al trabajador autónomo se le exige afrontar la sumatoria de los aportes “personales” más las contribuciones “de empleador”, tratamiento diferenciado del impuesto al trabajador asalariado.
- En muchos casos, el trabajador autónomo es una persona excluida del mercado laboral, y en general presta servicios y realiza actividades demandados por personas cuyos ingresos netos definen y acotan a su vez los ingresos brutos de los trabajadores autónomos.
- Cabe reflexionar, si cuando se establecen reducciones en la tasa de contribuciones patronales sobre la nómina salarial, estas mermas de recursos deberían ser asimiladas por el sistema en su conjunto o, acotadas a grupos sectoriales específicos. Este aspecto aclara el rol de la contribución como recurso “social” y por lo tanto extensivo al conjunto.

Estrategia superadora

- ✓ Acotar los aportes de los trabajadores autónomos, en línea con los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia.

5.- INEQUIDAD DE GÉNERO. Mujer, hogar y trabajo

- A pesar de los muchos avances registrados, sigue siendo desigual la participación y desarrollo de la mujer en el mercado de trabajo, que ha sido diseñado bajo patrones de actuación concordantes con la división histórica de roles entre hombres y mujeres. El nivel de desamparo de la mujer es alto, especialmente por la asignación de tareas precarias y sin cobertura social.
- La tradicional concepción del rol de la mujer como contraparte hogareña, ama de casa y madre, complemento del papel del hombre, proveedor de recursos externos,

⁶ Libro Blanco, página 142

niega reconocimiento al “trabajo no remunerado”, aun cuando se amerita su valor social.

- El desamparo ante circunstancias asociadas a la disolución del vínculo matrimonial, lo que generalmente va acompañado por nuevas exigencias y responsabilidades en el sostén familiar, y restricciones para el acceso a los empleos, es un dato objetivo que recogen las encuestas sociales.

Estrategia superadora

- ✓ Instituir una PENSIÓN UNIVERSAL SOLIDARIA a partir del reconocimiento que los beneficios de la seguridad social deben extenderse a todo el cuerpo social de la Nación, y especialmente a la mujer que ha cumplido el rol de ama de casa y madre.
- ✓ Considerar que los aportes de ambos miembros del matrimonio constituyen bienes gananciales y sujetos a división equitativa, ante la eventual disolución del vínculo.

6.- INEQUIDAD DERIVADA DE PRIVILEGIOS Y CONDICIONES DE RETIROS ANTICIPADOS

- La inequidad inherente a los denominados regímenes de privilegio⁷ es bien conocida y socialmente rechazada, así como las trabas y dificultades que surgen a la hora de su eliminación⁸.
- Por su parte, se verifican actividades que conllevan retiros anticipados, en general asociados al desarrollo de labores “insalubres”, o simplemente establecidas por convenciones de raigambre histórica. La demora en el mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, que derivan en retiros anticipados, cuando se dispone de tecnologías operativas y de organización viables es un aspecto central a considerar en el proceso de reforma, ya que compromete innecesariamente la salud y calidad de vida del trabajador.

Estrategia superadora

- ✓ Contribución Suplementaria, a cargo del empleador que garantice el equilibrio económico financiero del sistema de la seguridad social, ponderando mermas de aportes y contribuciones y pago anticipado de prestaciones.
- ✓ La aplicación firme de este criterio podría constituir una alternativa eficaz para resolver el inacabado y recurrente tema de los regímenes jubilatorios de privilegios.

⁷ El broche de oro de los regímenes de privilegio se concretó vía el oscuro artículo 15° de la Ley de Presupuesto del año 1975: “Incorpórase al artículo 1° de la Ley 20.572 las tres primeras nominaciones del anexo I del Dec. Ley 19.866/72 modificado por el inciso a) del art. 2° de la Ley 20.529, la del art. 78° del Dec. Ley 23.354/56 y las tres primeras del art. 81° del mismo decreto ley, pudiendo los comprendidos en el art. 1° de la Ley 20.572, sus complementarias y modificatorias, solicitar la aplicación de los dispuesto en el art. 1° de la Ley 20.550, acreditando como único requisito la antigüedad máxima computable que en él se exige”. La lista de los cargos alcanzados en este régimen jubilatorio de privilegio incluían entre otros: senadores y diputados; ministros, secretarios y subsecretarios del PEN, cargos declarados de jerarquía equivalente, personal superior del Congreso de la Nación, etc.

⁸ Libro Blanco, página 53, regímenes derogados y regímenes que continúan vigentes.

7.- INEQUIDAD EN LA INFORMACIÓN. *La cuestión de la transparencia y la publicidad.*

- La imposición a integrar los aportes individuales a una AFJP ha sido inducida por una fuerte campaña publicitaria, sin el necesario equilibrio, y en un marco normativo que impuso la afiliación automática, salvo la manifestación expresa y perentoria de la opción para permanecer en el régimen de reparto. Las trabas impuestas al ejercicio de opción abierta, constituye un claro cautiverio que contraría expresas garantías constitucionales.
- Los recursos publicitarios indujeron expectativas acerca de prestaciones futuras, sin referenciar que dichos valores nominales, expresados en monedas débiles, podrían no guardar relación con la capacidad adquisitiva a lo largo de distintos escenarios temporales.

Estrategia superadora

- ✓ Compromisos éticos. Libertad de elección. Contralor independiente. Responsabilidad patrimonial por inducción de falsas expectativas.

3. LINEAS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA CON BASE EN LA EQUIDAD, SOLIDARIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

El diseño de un nuevo modelo jubilatorio fundado en la equidad, solidaridad y justicia social debería estructurarse bajo un sistema de alcance nacional que incorpore obligatoriamente a todos los trabajadores cualesquiera sea su situación de revista y modalidad de las tareas o prestación de servicios, siendo sus núcleos referenciales:

Pensión Universal Solidaria:

- Prestación igualitaria para todo ciudadano argentino de 65 o más años de edad, o extranjero con residencia permanente en el país de 20 o más años.

Jubilación por Aportes al Sistema Público⁹

- Prestación proporcional a los aportes realizados a lo largo de la vida activa, ponderados en función del salario promedio de la economía.

Jubilación Complementaria de Gestión Privada

- Prestación a cargo de administradoras privadas, en base a recursos nuevos, adicionales y voluntarios.

Actividades con Retiros Anticipados

- Contribuciones suplementarias a cargo de los empleadores que garanticen en cuantía el equilibrio económico financiero del sistema público.

PENSIÓN UNIVERSAL SOLIDARIA

⁹ Con licencia se omite el tratamiento de las jubilaciones por invalidez y pensiones derivadas

El derecho a la Pensión Universal Solidaria.

Se debería instituir una Pensión Universal Solidaria fundada en el reconocimiento que los beneficios de la seguridad social deben extenderse a todo el cuerpo social de la Nación.

La "Pensión Universal Solidaria" debiera ser recibida por toda persona mayor de determinada edad (65 años y sujeta a cambios en concordancia con el aumento de la expectativa de vida), contemplando para el caso de ciudadanos extranjeros requisitos de residencia permanente mínimos.

Esta prestación debería extenderse a aquellas personas que sin alcanzar la edad requerida, se encontraran imposibilitadas de obtener un nivel mínimo de subsistencia en razón de incapacidades psicofísicas totales y permanentes. Transitoriamente, mediando los controles pertinentes, a aquellas personas temporalmente incapacitadas y que se encuentren en estado de verdadera necesidad, o ante aquellas situaciones en que el Estado deba concurrir en auxilio de las personas por razones humanitarias.

Financiamiento de la Pensión Universal Solidaria

La Pensión Universal Solidaria se debería financiar con aquellos recursos cuyo origen es comunitario, a saber:

- Tributos específicos con destino al fondo para el pago de pensiones universales;
- Contribución de los empleadores sobre la nomina salarial;
- Aportes del Tesoro Nacional aprobadas por la ley anual de presupuesto;

Determinación del haber.

La determinación del haber mensual de la Pensión Universal Solidaria debería resultar del cociente entre la sumatoria de los recursos ingresados y el número de beneficiarios en condiciones de recibirlo.

La Pensión Universal Solidaria debería ser de carácter personalísimo.

Fundamentación

El financiamiento de la Pensión Universal Solidaria es efectuado por la misma sociedad a partir de los aportes indirectos realizados en concepto de tributos específicos y de las contribuciones que los empleadores están obligados como porcentaje de la masa salarial y que es trasladado a los costos de los productos y servicios, y por ende, a los precios, pagados por todos los consumidores, con indiferencia sobre su condición respecto del actual régimen previsional.

Subyace en este último caso el principio de la solidaridad social dado que cada miembro de la sociedad contribuye a financiar el instituto en función directa de su mayor o menor consumo de bienes y servicios, marcándose un pronunciado efecto redistributivo desde aquellos que poseen más recursos hacia los más carenciados, dado que todos percibirán una prestación igualitaria tanto en términos económicos como de requisitos para la obtención del goce.

El instituto de la Pensión Universal Solidaria viene por otra parte a corregir claras situaciones de injusticias, como la que se plantea a las personas de escasos recursos y carentes de posibilidades reales de mejorarlos que, en cierto modo, financian con tributos específicos sobre sus consumos de bienes y servicios básicos el pago de las jubilaciones de aquellos que han logrado obtener el beneficio.

También merece destacarse que la propuesta viene a devolver a los sectores menos favorecidos de la sociedad la dignidad de recibir la Pensión Universal Solidaria, sin tener que recurrir al favor del funcionario o del político sensible a su padecer. No está demás recordar que diversos estudios han demostrado que la población más vulnerable y necesitada es la que menos probabilidades tiene de peticionar exitosamente, frente a otros integrantes de la comunidad con más recursos y habilidades.

JUBILACIÓN POR APORTES AL SISTEMA PÚBLICO.

El derecho a la Jubilación por Aportes al Sistema Público.

El derecho a la prestación se adquiere cuando el petitionante:

- a) hubiere cumplido 65 años de edad
- b) haya acreditado 30 años de afiliación al sistema, cumpliendo con el aporte mínimo anual equivalente al salario medio nacional.

Recursos para el financiamiento.

Las prestaciones de jubilaciones ordinarias, por invalidez y las pensiones serán financiadas con los siguientes recursos:

- a) Aportes obligatorios de los trabajadores;
- b) Aportes adicionales y optativos de los trabajadores afiliados por sobre los mínimos obligatorios;
- c) Contribuciones suplementarias cargo de los empleadores por el desempeño de actividades que dieren lugar a retiros anticipados;

Determinación del haber.

Se establece una unidad de medida denominada “Crédito por Aportes” (CAP), que pondera los aportes efectuados por el afiliado con la remuneración mensual promedio nacional (RMPN) vigente al momento de efectivizar el aporte.

La determinación del haber de la “Jubilación Pública” es el resultado de multiplicar la sumatoria de los “Créditos por Aportes” acumulados por el afiliado al momento del cese por el valor monetario del “Factor Distributivo” vigente.

La fijación del valor monetario del “Factor Distributivo”, debería posibilitar que un trabajador medio, con aportes ponderados a lo largo de su vida activa sobre una base

equivalente a la remuneración media nacional, estuviere en condiciones de percibir un haber jubilatorio mínimo y móvil equivalente al 50 % de la remuneración media nacional.

- Haber Jubilación Pública = Créditos por Aportes acumulados X Factor Distributivo
- Créditos por Aportes del mes = Aporte efectivizado en el mes/RMPN del mes
- Crédito por Aportes acumulados = sumatoria de los CAP unitarios
- RMPN = remuneración mensual promedio nacional

Fundamentación:

Respecto a la Jubilación por Aportes al Sistema Público, constituye una propuesta superadora, porque viene a poner en un pie de equidad en el trato a todos los trabajadores cualesquiera sea su ocupación, lugar de trabajo, etc.

El diseño propuesto promueve el interés genuino del individuo atento a que los haberes de las prestaciones están directamente vinculados con su aporte al sistema, ponderado a lo largo de toda su vida activa, lo que constituye una innovación a los criterios vigentes hasta el presente.

Asimismo, es novedoso en el sentido que pondera los aportes realizados por la persona a lo largo de las distintas etapas de su vida laboral, con la remuneración mensual promedio nacional al momento del aporte concreto. Ello constituye un enfoque más genuino para ponderar y evaluar los aportes realizados, y resalta el reconocimiento de que cada una de las contribuciones efectuadas ha sido la base de los logros presentes. Por este motivo, los beneficiarios del sistema recibirían sus prestaciones en virtud de sus aportes ponderados con los crecientes niveles de prosperidad que surjan de los incrementos de la productividad social.

JUBILACIÓN COMPLEMENTARIA DE GESTIÓN PRIVADA

Habilitar una instancia libre y voluntaria por la cual los ciudadanos puedan canalizar aportes nuevos, adicionales y voluntarios con destino a instituciones administradoras privadas de fondos complementarios de jubilación y pensión. Este sistema complementario de gestión privada no debería contar con garantías o salvaguardas del Estado.

Fundamentación

El análisis comparado de las experiencias desarrolladas por las administradoras privadas de fondos complementarios de jubilación y pensión refuerza la idea que será el Estado quién deberá hacerse cargo de las situaciones recurrentes de crisis económico financieras, de atender al creciente número de excluidos, y de afrontar décadas de costo fiscal insostenible.

En virtud de ello, los ciudadanos que aspiren a contar con una jubilación complementaria de gestión privada, deberían canalizar recursos nuevos, adicionales y voluntarios, en condiciones de plena libertad electiva y de contralor por parte de los aportantes.

Desarrollar Nuevas Estrategias de Captación de Recursos

Las administradoras privadas de fondos complementarios de jubilación y pensión, deberían abandonar su rol de receptores tácitos de aportes cautivos y comisiones aseguradas con independencia de la calidad de la gestión patrimonial. Asumir un compromiso empresario ético y dinámico, cuya rentabilidad se encuentre ligada a los resultados.

Las administradoras privadas de fondos complementarios de jubilación y pensión deberían generar condiciones de servicio y confiabilidad, capaces de reorientar parte de los más de cien mil millones de dólares que los argentinos disponen por fuera del circuito institucional.

Tienen en sus manos la posibilidad y el desafío de generar e impulsar nuevas propuestas y acciones. Por ejemplo potenciar el actual sistema de devolución de un porcentaje del IVA, canalizados como atractivos aportes complementarios. Esforzarse en procurar tecnología de gestión informática, tarjetas electrónicas referenciadas bajo CUIL/CUIT, que facilite la carga y acreditación de aportes complementarios.

Asimismo, las administradoras privadas de fondos complementarios de jubilación y pensión podrían generar nuevas prestaciones y servicios, por ejemplo, asegurar disponibilidad de parte de los aportes complementarios cuando el trabajador aportante se encontrare circunstancialmente desempleado, o una situación de necesidad imperiosa.

ACTIVIDADES CON RETIROS ANTICIPADOS

Se debería introducir una "Contribución Suplementaria", en concepto de aporte adicional a cargo de los empleadores, con el fin de mantener el equilibrio económico financiero del sistema cuando se desarrollen actividades, servicios o labores que pudieren generar derechos a retiros anticipados con respecto a la edad básica prevista para la generalidad.

El criterio de cálculo de la tasa de Contribución Suplementaria que el empleador deberá hacer efectiva sobre la nómina salarial de los trabajadores sujetos a retiro anticipado, debería incluir:

- La suma de todas las retenciones de aportes personales y contribuciones patronales normales sobre la nómina salarial (SIJP, Obra Social, INSJyP)
- Años de retiro anticipado respecto de la generalidad.

Fundamentación

La metodología planteada apunta a corregir situaciones que al presente no han sido homogéneamente tratadas, así como a promover una herramienta que estimule el mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, y al mismo tiempo restringir el acceso a beneficios anticipados y abusivos que deterioran el sistema de seguridad social, cuando existiendo tecnologías operativas y de organización factibles y viables se demora su adopción afectando la calidad de vida laboral y la salud económico

financiera del sistema. Consecuencia de ello, se generan retiros a edades anticipadas frente al conjunto, en muchos casos carentes de racionalidad.

La aplicación firme de este criterio podría constituir una alternativa eficaz para resolver el inacabado y recurrente tema de los regímenes jubilatorios de privilegio. La circunstancia de anticipar en el tiempo presente la suma global de recursos que equilibre el sistema, podría constituirse en un factor restrictivo de las presiones que promueven privilegios infundados.

COMENTARIO FINAL SOBRE LA PROPUESTA

El modelo conceptual que se promueve se basa en el principio de reparto intergeneracional, con prestaciones ponderadas en función de la contribución individual al financiamiento del sistema y un nivel mínimo de prestaciones básicas universales tendientes a consolidar el principio de la solidaridad social y la protección de nuestros mayores.

El rol que compete a las administradoras privadas de fondos complementarios, debe limitarse a aportes nuevos, adicionales y voluntarios, en un marco de competencia abierta, cuyo determinante radica en la calidad de servicio y de la gestión patrimonial. Es menester básico abandonar el rol de receptores pasivos de aportes cautivos y comisiones aseguradas con independencia de la calidad de la gestión patrimonial y asumir un compromiso empresario ético y dinámico.

La propuesta es superadora de los regímenes existentes, ya que resuelve de raíz las prácticas fundadas en la discrecionalidad y favoritismo, le aporta racionalidad económica y financiera, extiende las prestaciones a todo el cuerpo social de la nación.

La propuesta que se promueve constituye en definitiva una contribución de ideas y visiones alternativas, en el proceso de reforma que impulsa el Gobierno Nacional desde la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS.

4. DOS EJEMPLOS COTIDIANOS DE INEQUIDADES SISTEMICAS

TRABAJAR EN NEGRO. EL CASO JUANA.

- Cuando Juana, una mujer de 45 años pero que parecen 60, recibe la mísera paga por las 10 horas diarias en el taller de costura, se siente feliz. Puede llevar a su mesa fideos, un poco de carne, y las zapatillas para su hijo menor.
- Juana, como todas sus compañeras de taller, trabaja en negro, y por lo tanto no tiene beneficios sociales, y menos aún derecho a jubilarse. Su compañera Pepa, con sus 65 años y la diabetes auestas, hace unos 10 años que dejó de aportar a autónomos: el dilema de siempre ¿o compra la insulina o paga la jubilación? La respuesta es obvia.
- Lo que no saben Juana, ni Pepa, es que ellas, como tantos otros marginados del sistema, cuando compran pan, carne, zapatillas, insulina, están contribuyendo a mi jubilación y tal vez a la suya. Al fin y al cabo, nosotros estamos en el sistema, tenemos un trabajo “en blanco”. Son los privilegios de “pertenecer”.

- **Una reflexión:** Las dos terceras partes de la masa de recursos destinadas al pago de las jubilaciones y pensiones, son provistos por el Tesoro Nacional. Del tercio restante, más de la mitad son contribuciones de los empleadores que se cargan en el precio de venta de los productos y servicios.
- **Conclusión:** Pertener al sistema tiene sus ventajas. En el reparto de la torta, ni Juana ni Pepa tienen parte porque han sido estructuralmente excluidas. Si se aspira a diseñar un sistema jubilatorio fundado en los principios de equidad, solidaridad y justicia social, se impone que la masa de recursos de origen social (aportes del Tesoro, contribuciones patronales trasladados a los costos) sean distribuidos por igual entre todos los miembros de la sociedad. Una "Pensión Universal Solidaria" para todos, también para Juana y para Pepa.

EL TRABAJO IRREGULAR. "LOS AÑOS BUENOS, Y LOS AÑOS MALOS"

- Pablo tenía un buen empleo. Ganaba bien, más de 2000 pesos mensuales ya que era un excelente linotipista y hacía horas extras. Pero, el cambio tecnológico lo dejó fuera. Desde hace algunos años trabaja como vigilador y cobra en blanco unos 250 pesos. A pesar de sus 45 años de aporte, sabe que su jubilación será pobre: es obvio... *"por el promedio de los últimos años"*.
- Juan, en cambio, hizo la carrera inversa en la misma editorial. Durante muchos años fue un empleado más con bajo sueldo, pero su suerte cambió en los últimos 10 años cuando fue nombrado encargado de impresiones externas. Cumplió los 65 años, y su haber jubilatorio triplica al de Pablo: también es obvio... *"por el promedio de los últimos años"*.
- **Conclusión:** En los países cuyas economías se encuentran en procesos de cambio y transición, los regímenes previsionales deben contemplar criterios de equidad en el tratamiento que ponderen los distintos escenarios impuestos externamente al trabajador.

La crisis previsional: en 2010, 4 de cada 10 no tendrán cobertura

Hay 1.237.000 mayores de 65 años sin jubilación

http://www.lanacion.com.ar/03/10/06/de_533343.asp

Las causas son el trabajo en negro y la desocupación; se duplicó la pobreza en esa franja

Para una cantidad cada vez mayor de argentinos, la discusión sobre si conviene un sistema previsional de reparto o de capitalización es ociosa. Son quienes, más allá del modelo que sea impulsado, no podrán jubilarse. En sólo siete años más, es decir, en 2010, cuatro de cada diez personas de 65 años o más no tendrán acceso ni a una jubilación ni a una pensión. De ellas, el 80% vivirá en hogares pobres. Hoy la exclusión afecta al 34,5% de la población que ya cumplió la edad del retiro laboral.

La estimación surge de un trabajo de la consultora Equis, del sociólogo Artemio López. El estudio señala que mientras que hoy son 1.237.000 los mayores desprotegidos, en 2010 serán 1.600.000, si es que continúa el ritmo de crecimiento de la informalidad, y aun cuando haya leves caídas de los índices de pobreza y desempleo.

Así, mientras que la población total de 65 años o más crecería un 11,5% hasta 2010, la cantidad de personas sin cobertura aumentaría un 29,3 por ciento.

El informe aporta un dato que revela la fuerza del deterioro de la situación en los últimos años: en 1991, la falta de cobertura afectaba al 24,7% de los mayores, por lo que el índice creció, en 10 años, un 39,6 por ciento. Los datos corresponden a los censos poblacionales realizados por el Indec.

Si bien por un efecto lógico de la distribución poblacional el mayor número de personas desprotegidas vive en la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe, las jurisdicciones con porcentajes más elevados de personas sin jubilación son Formosa (55,9%), Misiones (54,6%), Chaco (51%) y Corrientes (50,9 por ciento).

En el otro extremo se ubican la ciudad de Buenos Aires, con el 25,4% de sus habitantes mayores sin jubilación ni pensión, y La Rioja, donde los que no tienen cobertura son el 27,3 por ciento.

Carrera hacia la exclusión

El trabajo de Equis analiza qué ocurre en la raíz del problema, definida como la falta de aportes durante la vida laboral. Entre 1990 y 2003, destaca, el trabajo informal pasó del 25,3 al 45,1%, en tanto que el desempleo pasó del 6 al 21,4% (si no se considera como ocupados a quienes reciben planes sociales), y el subempleo subió del 8,1 al 18,8 por ciento.

La relación entre las condiciones del mercado laboral y el acceso a un haber jubilatorio es indiscutible. Por eso, cuando los especialistas en la materia y los funcionarios del Gobierno afirman que una reforma previsional debe tender a ampliar la cobertura también advierten que difícilmente ello pueda lograrse sólo a partir de una nueva ley jubilatoria.

Si bien se prevé la conveniencia de otorgar prestaciones asistenciales, se señala que ésa no es la solución real a un problema que tiene su raíz en la alta informalidad del mercado laboral. Las personas subsidiadas, como las que hoy cobran, por el plan Adultos Mayores, un ingreso mensual de \$ 150, son, entre los pasivos, el equivalente a lo que representan en la población activa los desocupados y los trabajadores que están en negro.



Consultado sobre el tema por LA NACION, el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, consideró que la reforma que prevé impulsar el Gobierno para el régimen jubilatorio estará inscripta en "un contexto de querer dar racionalidad" al mercado laboral y recordó los operativos que la cartera realiza en conjunto con la AFIP para la detección de trabajadores en negro y la regularización de esas situaciones.

Según el funcionario, las modificaciones deben plantearse desde la comprensión de que hay un nuevo mercado de trabajo y de que "millones de trabajadores se quedarán sin jubilación" si no se hace algo.

El informe de Equis destina un capítulo a analizar la relación entre pobreza y falta de acceso a un haber previsional. Según los datos de la encuesta de hogares del Indec de mayo pasado, en la franja que agrupa al 40% más pobre de los trabajadores, más del 70% no realiza aportes jubilatorios, en tanto que en el grupo que reúne al 20% que tiene mejores ingresos, el índice cae al 20,4 por ciento. Según los resultados de la encuesta, el 28,3% de los mayores (1.012.060 personas) es pobre, en tanto que en diciembre de 2001, antes de la devaluación, el índice era del 15,6 por ciento. Si se cumple el pronóstico sobre población no cubierta en 2010, el trabajo de Equis estima que la pobreza en este segmento de la población se elevaría al 32,8 por ciento.

El trabajo concluye también que el 60% de la pobreza de los habitantes del país mayores de 65 años se explica por la falta de ingresos jubilatorios.

El fenómeno de la evasión

Como la evasión previsional debe ser considerada un problema dentro de la evasión impositiva en general, "aunque no existieran impuestos al trabajo y sí otras altas cargas impositivas, una empresa probablemente evitaría declarar trabajadores para ser consistente con la no declaración (o subdeclaración) de su actividad". La afirmación es parte de las conclusiones de un reciente trabajo del economista Hernán Ruffo, del IERAL. Según el informe, además de la presión tributaria general, hay al menos otros dos factores que explican el alto índice de trabajo en negro y la consecuente baja tasa de cobertura de la seguridad social: las regulaciones laborales impuestas por viejos convenios y el costo diferencial que implica generar un puesto formal en relación con uno informal.

Respecto de este último aspecto, Ruffo señala que "un puesto declarado implica un 70% más de costo frente a una relación informal". Pero agrega que estos costos, si bien constituyen un incentivo a no declarar, no explicarían el incremento de la informalidad, porque las contribuciones cayeron fuertemente entre 1993 y 2000.

El diferencial de costos se amplía, según el economista, en etapas recesivas: en esos momentos el sector formal provoca una expulsión neta de trabajadores y los desempleados se vuelcan al sector informal, lo que provoca, a su vez, que caigan los salarios en negro. El informe advierte que la decisión del Gobierno de incrementar los salarios del sector privado es una medida que, lejos de mejorar la distribución del ingreso, la empeora, porque privilegia al sector formal por encima del informal.

También expone cuestionamientos al plan de controles del trabajo en negro, ya que, según señala, si no se acompaña con medidas de incentivo a la formalidad se corre el riesgo de que algunas empresas no puedan subsistir "o eviten tomar más trabajadores".

El trabajo del IERAL no sólo hace referencia a la falta de cobertura futura de esos trabajadores. Hace hincapié en las falencias que se sufren en la etapa activa por estar al margen de beneficios como el de un plan de salud, el seguro de accidentes laborales y la posibilidad de cobrar el seguro de desempleo.

Por Silvia Stang

De la Redacción de LA NACION