



Geografías desde el Sur

ISSN: 1853-6026

Nro 11 -agost. 2024

CENTRO DE INVESTIGACIONES GEOGRAFICAS

Director Adriani, Luis
Subdirectora Pintos, Patricia
Secretario Arturi, Diego

Consejo Directivo
Adriani, Héctor Luis
Zappettini, María Cecilia
Pérez Ballari, Andrea
Carut, Claudia
Feliz, Mariano

Comité Editorial

Arturi, Diego, Botana María Inés, Carut Claudia, Del Río, Juan Pablo,
Félix, Mariano, Langard, Federico, Merino, Gabriel, Murgier, Néstor,
Narodowski, Patricio, Nieto, Daniela, Relli Ugartamendía, Mariana,
Silva, MiguelÁngel y Zappettini, Maria Cecilia

Equipo Editorial

Directora

Pohl Schnake, Verónica

Secretario

Báez, Santiago

Coordinación Editorial

Margueliche, Juan Cruz

Dossier:

"Cambios sociopolíticos y sus impactos en el territorio. Una mirada a partir de la coyuntura"

Cómo financiar la seguridad social

Un debate necesario

Alejandra Fernández Scarano y Carolina Berardi

Centro de Economía Política Argentina (CEPA)

Resumen: (hasta 300 palabras) En el presente artículo abordamos los regímenes de seguridad social vigentes en nuestro país en los últimos 20 años -régimen de capitalización individual y régimen solidario de reparto- y sus consecuencias en materia de cobertura y financiamiento. En un contexto global de transformaciones demográficas y laborales que desafían los límites de la seguridad social, nos proponemos poner en cuestión cómo financiar un sistema universal, garantizando los derechos de los adultos mayores.

Palabras claves: (5) Seguridad social – sustentabilidad – cobertura – financiamiento - derechos

INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca contrastar los sistemas previsionales vigentes en Argentina en los últimos 20 años en materia de financiamiento y cobertura, así como presentar los desafíos que atraviesa la seguridad social a nivel mundial en general y en Argentina en particular.

A lo largo de la historia, la seguridad social presentó centralmente dos grandes modelos a nivel global. Uno contributivo cuyo financiamiento está basado en los aportes y contribuciones de personas trabajadoras y sus empleadores, con acceso exclusivo al retiro para quienes reúnan ciertos requisitos a lo largo de su vida activa. El otro sistema denominado universal es financiado por el Estado. En la actualidad no existen sistemas puros contributivos o universales, sino que los sistemas reúnen características de ambos, es decir, son mixtos.

Esto se debe principalmente a que los sistemas contributivos no pueden financiar en el mundo actual las demandas crecientes de las personas que acceden a la seguridad social y necesitan del refuerzo de financiamiento del Estado, ya sea a través de partidas presupuestarias o de impuestos con asignación específica a tal fin. Por su parte, el sistema de capitalización, que surgió como una alternativa a los problemas de los regímenes de reparto, a la hora de dar respuestas no mostró los resultados esperados y los países están volviendo a los sistemas de reparto o implementando reformas de los sistemas de capitalización.

En la actualidad los modelos recogen elementos de ambos sistemas. La estructura actual se denomina dual ya que muchos países han adoptado un sistema de seguridad social de dos niveles, un nivel no contributivo casi universal y un segundo nivel contributivo. Al que se podría sumar un tercer nivel complementario privado de seguros.

Durante la primera parte de este siglo, estuvo vigente en nuestro país el sistema de capitalización individual mientras que, a partir de 2008, se reintrodujo el sistema solidario de reparto. A lo largo de estas páginas, mostraremos cómo el sistema de capitalización no garantizó mayores niveles de cobertura ni redujo

significativamente la demanda de recursos por parte del Estado Nacional, por lo cual fue abandonado.

Asimismo, de cara a los desafíos que enfrentan actualmente los sistemas previsionales en todo el mundo, sostenemos la necesidad de garantizar la sustentabilidad del sistema a través de nuevas fuentes de financiamiento y no mediante la reducción de los niveles de cobertura.

EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Con la oleada de políticas neoliberales, en América Latina en general y en Argentina en particular, los sistemas de seguridad social se transformaron en sistemas de capitalización individual, a través de los cuales los individuos durante su etapa activa realizan aportes en el mercado financiero -a través de fondos de inversión- y luego esas cotizaciones se convierten en prestaciones, que están directamente relacionadas con las aportaciones y su resultado financiero. Así, el ahorro en la etapa laboral más el rendimiento de las inversiones determina el monto de la pensión a recibir.

El resultado de su aplicación en nuestro país fue un fracaso estrepitoso: se redujo el porcentaje de cobertura, se incrementó la demanda de financiamiento del Estado (no resolvió el déficit fiscal) y no se promovió el crecimiento económico a través de la ampliación del mercado de capitales.

- Mientras en la década de los 90, alrededor del 70% del financiamiento era por aportes y contribuciones y la diferencia era financiada por recursos fiscales, en los 2000 la ecuación era la inversa, el 30% se financiaba por aportes y contribuciones y lo restante por recursos tributarios (Cetrángolo, 2004; Basualdo, 2009; Balasini y Ruiz Malec, 2019). Así la seguridad social, lejos de resolver el problema del déficit fiscal, se constituía en una de las causas principales de los problemas de solvencia contrariamente a lo prometido en términos de equilibrio fiscal. En el período 2004-2008, en promedio el Estado debió financiar 1,8% del PBI del sistema de seguridad social para cubrir la diferencia entre contribuciones y prestaciones.

Ello se debió a un crecimiento de la desocupación de más de 10 puntos porcentuales, de la informalidad laboral y de la precarización en las formas de contratación. Los aportantes se redujeron y la relación entre aportantes y afiliados empeoró 21% entre 1995 y 2002. Los haberes jubilatorios, por su parte, se redujeron un 10,6% en términos reales en relación a los de la década del '80 (Basualdo, 2009).

- Por su parte, los beneficiarios como porcentaje de la población mayor a 65 y más años se redujeron en 14,7 puntos porcentuales entre los varones (de 85,7% a 71%) y 10,5 puntos porcentuales las mujeres (de 72,6% a 62,1%).

El nuevo sistema previsional privado excluía un alto porcentaje de trabajadores que no tenían empleos registrados al tiempo que debilitaba el sistema público de reparto.

Tomando los datos publicados entre 2004-2021¹ del Esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento (AIF) del Sector Público No Financiero, se observa un aumento de la participación sobre el PBI: los recursos obtenidos crecieron 79% entre el período 2009-2021 (sistema de reparto) con respecto al período 2004-2008 (sistema de capitalización). Mientras que las prestaciones se incrementaron 68%.

¹ El AIF en % del PBI y la cuenta de inversión están publicados hasta el 2021.

RÉGIMEN DE REPARTO

En el año 2008, a través de la Ley 26.425 se produce un nuevo cambio estructural creando el SIPA – Sistema Integrado Previsional Argentino. Mediante esta normativa se recupera el sistema de reparto y la progresividad entre las y los trabajadores con un sistema solidario inter-generacional: las personas trabajadoras en actividad, mediante sus aportes y las contribuciones de sus empleadores sostienen el retiro de quienes alcanzan una cierta edad y cumplen con determinados requisitos para acceder a los derechos de la seguridad social. A su vez, se traspasaron los fondos administrados por las AFJP a un Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) dependiente de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

Así como los datos fueron contundentes en cuanto a los fracasos del sistema de capitalización, también lo son los relativos a los logros del SIPA y el plan de inclusión previsional.

- El sistema de reparto incorporó personas imposibilitadas de acceder al derecho a la jubilación, principalmente mujeres y personas de los deciles más pobres, generando un proceso de distribución más equitativo. La tasa de cobertura aumentó 27,3 puntos porcentuales (Bossio, 2014) alcanzando un 93,8% en el 2013 y convirtiéndose Argentina en el país de América Latina con mayor cobertura. Hacia 2022, más de 7 millones de personas reciben jubilaciones y/o pensiones. Entre 2013 y 2022, el crecimiento de los beneficios (una persona puede acceder a más de un beneficio, por ejemplo jubilación y pensión) alcanzó el 19%, con mayor incremento de las jubilaciones (22%) que de las pensiones (+9%) distribuidas del siguiente modo:

- Prestaciones Previsionales: 5,2 millones de personas jubiladas y 1,6 pensionadas;
- Pensiones no contributivas por invalidez laboral: 1,1 millones de personas pensionadas.

En cuanto a su financiamiento, al interior del período se produjo una modificación que vale la pena resaltar. En la actualidad, el sistema de seguridad social, que incluye también a las asignaciones familiares, se financia mayormente de los aportes y contribuciones de los trabajadores activos (57,6% en 2022), seguido de ingresos tributarios (36,5%). Éstos están compuestos por:

- Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias: desde diciembre del 2017, el 100% de su recaudación va a ANSES. En el total de recursos de ANSES representaron el 21,9% en 2022.
- IVA: del total recaudado, neto reintegros, el 11% va a ANSES. En el total de recursos de ANSES representó el 9,6% en 2022.
- Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos: el 100% de su recaudación va a ANSES. Representó el 0,4% del total de recursos de ANSES.
- Monotributo: ANSES recibe el 100% del componente jubilatorio y el 70% del componente impositivo. Representó el 0,5% en 2022 del total de recursos de ANSES.
- Impuesto PAIS: en su creación, se estableció que ANSES recibe el 42% de lo recaudado (60% del 70%). Esta distribución fue parcialmente modificada en julio 2023: de la recaudación incremental, el 65% va a ANSES. En 2022 representó el 2,4% del total, pero en 2023 y 2024, con la ampliación de la base imponible y el aumento de la alícuota, tendió a acrecentarse su peso.

Sin embargo, hasta 2017, un porcentaje del impuesto a las ganancias solventaba los recursos de la ANSES. De este modo, un impuesto progresivo contribuía a la sostenibilidad del sistema, mejorando la distribución del ingreso. Hacia 2015, representaba el 54% de los recursos tributarios de ANSES.

En definitiva, desde 2017, el sistema se sustenta con tributos que aporta toda la sociedad. En ese caso entonces, vale la pena preguntarse por qué sólo accederían al sistema previsional quienes cumplen los requisitos exigidos en materia de aportes. En nuestro país, aún continúa vigente un plan de facilidades de compra de los años de aporte para quienes trabajaron en la informalidad o no consiguieron alcanzar los 30 años, a través de las denominadas moratorias previsionales.

El Plan de Inclusión Previsional permitió la incorporación de más de 2,7 millones de personas adultas mayores al sistema de seguridad social, que en un 73% fueron mujeres (Bossio, 2014). Las mujeres, que tienen menos oportunidades de acceder a un trabajo formal y remunerado como consecuencia de que dedican más horas a las tareas de cuidado, sin estos planes en la actualidad sólo accederían a una jubilación 1 de cada 10 según los datos de ANSES. Sin embargo, el sistema de moratorias es constantemente puesto en cuestión por amplios sectores de la política en nombre de la sostenibilidad del sistema. Más aún, recientemente se intentó su derogación por impulso del Poder Ejecutivo en el Congreso de la Nación, y si bien fue aprobado en la Cámara de Diputados, no cosechó adhesiones en la Cámara de Senadores.

DESAFÍOS DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES

Las profundas transformaciones que tienen lugar a nivel demográfico pero también laboral comienzan a presionar sobre los sistemas previsionales. En los países desarrollados este problema ya se presenta con total claridad, pero en América Latina empieza recién a emerger con la reducción del bono demográfico. En suma, estas transformaciones ocasionan mayores demandas de recursos estatales con menores recursos contributivos. Los desafíos son cada vez mayores para los sistemas de seguridad social y las fuentes de financiamiento clásicas empiezan a mostrarse insuficientes.

Por el lado de los ingresos, la tasa de natalidad viene cayendo de manera sostenida -y con ello la futura población económicamente activa- por lo que cada vez habrá menos personas en actividad en relación a las personas jubiladas y pensionadas. El Banco Mundial muestra la evolución de la tasa de fecundidad en la Argentina, en 1960 era de 3,08 hijos por mujer, en el 2000 era de 2,59 y en 2020 descendía a 1,91². La natalidad, según el Ministerio de Salud, muestra que en 2005 nacían 712.220 y en 2021 529.794³.

Es una tendencia mundial a la que la Argentina no escapa. Las estimaciones y proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010⁴ muestran que entre 2024 y 2040, la población de 0 a 4 años retrocederá 3,9% mientras que la de las personas mayores a 60 años aumentará 40,6%.

A su vez, el mercado laboral muestra formas más precarias de contratación -con el boom de trabajadores independientes, trabajo en plataformas, y, tras la aprobación de la Ley 27.742 (de “bases y puntos de

² Datos Banco Mundial. Tasa de fecundidad para Argentina. 1960-2020.

³ Natalidad y Mortalidad Infantil 2021. Ministerio de Salud de la Nación Argentina.

partida para la libertad de los argentinos”) la figura del trabajador con “colaboradores”-. Tal es así, que si analizamos la cantidad de aportantes en Argentina por cada modalidad de empleo, encontramos que las modalidades más precarias crecieron muy por encima de las tradicionales formas de relación de dependencia: de acuerdo con el Boletín Estadístico de la Seguridad Social, entre 2002 y 2022, el trabajo independiente -incluyendo autónomos y monotributistas creció 171%, mientras que los trabajadores asalariados que aportan al SIPA crecieron 59%.

Esta evolución diferencial ha modificado la composición misma del mundo del trabajo registrado: ha crecido la participación de los monotributistas 15 puntos porcentuales, pasando de representar el 7 al 22% del total de aportantes. En contraposición, se redujo la participación de los aportantes en relación de dependencia en 9 puntos porcentuales., pasando de 79 a 70%. Las empleadas de casas particulares crecen 1 punto porcentual y los autónomos caen 6 puntos porcentuales. A su vez, el empleo informal, que no realiza aporte alguno, se sostiene en torno a los 30 puntos.

Tanto la reducción de la tasa de natalidad como la mayor precariedad en el mundo laboral generan una merma de recursos en materia de aportes y contribuciones a la seguridad social: entre 2001 y 2022, la población creció 27% mientras los aportantes aumentaron 84,7%, pero se ha estancado la relación de los aportantes sobre la población general desde 2010. En 2001, el 15,9% de la población era aportante, creció a 22,4% en 2010 y se ubica en 23,2% en 2022 (Boletín de Estadística de Seguridad Social, 2023).

Por el lado de los egresos, el sistema de seguridad social posee cada vez mayores demandas y por más tiempo ante la mayor expectativa de vida. El tiempo de vida inactiva es cada vez más extenso y ello requiere de mayores recursos: las personas que llegan a la edad que les permite retirarse del mercado de trabajo son cada vez más y, además, tienen una esperanza de vida mayor y una demanda creciente de servicios, sobre todo en materia de salud. El Banco Mundial indica una esperanza de vida en ascenso para Argentina: en 1960 era de 64 años y en 2019 llegó a los 77 años⁴.

Todo esto genera un desbalance en el financiamiento del sistema en la actualidad que se agravará en el futuro: cada vez menos personas trabajadoras con formas de contratación más precarias tendrán que financiar un sistema de seguridad social que debe dar respuestas a más personas con demandas más onerosas y por más tiempo. Además, sin un sistema de reparto, las personas excluidas en la actualidad de un trabajo formal estarán excluidas en el futuro del acceso a una jubilación.

ALTERNATIVAS PARA SU FINANCIAMIENTO

Partiendo de la base de que nuestro país adhirió, en el año 2017, a la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores y que por ende, el Estado está obligado a garantizar los derechos allí consagrados, que incluyen el acceso a la seguridad social a las personas adultas mayores, la cuestión es cómo financiar el sistema en su conjunto.

Algunos autores, como Balasini y Ruiz Malec (2019) plantean que la tensión sobre la sustentabilidad del sistema debe aliviarse mediante nuevos recursos, aumentando las fuentes tributarias pero no explicitan

⁴ Datos Banco Mundial. Esperanza de vida al nacer para Argentina. 1960-2020.

sobre qué tipo de tributos; otros como Cetrángolo (2004) dejan abierta la posibilidad de una reforma con aumento de la presión tributaria pero propone un beneficio básico universal para mayores de 65 años financiado por rentas generales y la posibilidad voluntaria de aportes complementarios para alcanzar niveles de reemplazo razonables.

A nivel global, regional y local los organismos especializados en el estudio del trabajo y la seguridad social están discutiendo el futuro de los sistemas y especialmente los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Esta reforma y contrarreforma lleva a plantearnos ¿Cuál es el mejor sistema de financiamiento para Argentina? Los nuevos tiempos demandan de nuevas propuestas en materia de seguridad social y las fuentes de financiamiento son esenciales porque su elección debe incluir un efecto redistributivo. Es decir, los nuevos fondos que demanda el futuro de la seguridad social deben extraerse de los sectores de mayores recursos.

Esto sólo es posible con un Estado fuerte y, sobre todo, con la construcción de nuevos consensos sociales sobre la importancia y los desafíos de la seguridad social para los próximos años. Si bien en los últimos años, el problema no fue tanto el aumento del gasto como el estancamiento de las contribuciones, a mediano plazo, los desafíos serán otros y por ende también deberán ser otras las soluciones a proponer.

Las nuevas demandas generan la necesidad de pensar nuevas iniciativas para poder enfrentar los desafíos del futuro donde los sistemas tributarios deberán buscar lo que los autores Balasini y Ruiz Malec (2019) denominan el trilema de la seguridad social por el cual se logre un diseño de sistema previsional que brinde una extensión de la cobertura, un elevado nivel del haber jubilatorio y sea financieramente sostenible. La principal forma de relajar el trilema es el desarrollo económico y la ampliación de la base financiera mediante mayores aportes y contribuciones como resultado de la creación y formalización del empleo o mediante nuevas fuentes de financiamiento.

Se debe abrir el debate sobre el recorte de las prestaciones y el aumento de las condiciones de acceso o pensar nuevas fuentes de financiamiento. Sobre este punto, América Latina y Argentina deben generar los consensos para reformar los sistemas tributarios, teniendo en cuenta que tanto la presión tributaria de Argentina como de América Latina se ubican por debajo del promedio de la OCDE y además son sistemas regresivos, por lo que las propuestas deberían girar en torno a incorporar fuentes tributarias y de impuestos progresivos. Solo así se conseguirá construir una sociedad con justicia social.

CONCLUSIONES

Durante el último siglo, se han desarrollado dos grandes tipos de sistemas de seguridad social: uno basado en la capitalización individual y otro basado en el reparto solidario. En los últimos años, los países han innovado en sistemas duales, que combinan elementos de ambos sistemas: una prestación básica universal incrementada por capitalización de aportes.

Sin embargo, las transformaciones demográficas y laborales que vienen produciéndose -disminución de la tasa de natalidad, incremento de la esperanza de vida y reducción de la relevancia del trabajo asalariado registrado sobre el total de aportantes en oposición al trabajo precario independiente o informal- requieren

nuevas estrategias para financiar los sistemas de seguridad social.

En nuestro país, en los últimos 30 años se transformó el sistema de seguridad social. El régimen de reparto no cumplió con los objetivos prometidos: no mejoró la cobertura, no redujo la dependencia del financiamiento estatal y no promovió la actividad económica a través de la ampliación del mercado de capitales.

Por el contrario, el régimen de reparto garantizó el derecho a la seguridad social contemplado en la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, promoviendo el acceso prácticamente de manera universal a jubilaciones y/o pensiones.

En los últimos años, el relativo estancamiento de los aportes y contribuciones aumentó los requerimientos de financiamiento por parte del Estado. Sin embargo, a largo plazo, será preciso discutir públicamente cómo financiar un sistema previsional que cada vez desafía más las cuentas públicas a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Abiertos, D. (s.f.). ANSES. Obtenido de <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos>

Balasini, J. I. y Ruiz Malec, M. (2019). El rompecabezas de la Seguridad Social. Una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio. Buenos Aires, Argentina: Edunpaz.

Basualdo, E. y. (2009). La evolución del Sistema Previsional Argentino. Documento de Trabajo del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Bossio, D. (2014). Creación del sistema integrado previsional argentino. En OISS, Estudios sobre Seguridad Social.

Cetrángolo, O. (2004). Sistema Previsional: crisis, reforma y crisis de la reforma. CEPAL.

Fiscal, I. d. (s.f.). Ministerio de Economía. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/informes>

Hernández Álvarez, O. (2015). Tendencias de los regímenes de pensiones en América Latina. En OISS, Estudios sobre Seguridad Social II.

Inversión, C. d. (s.f.). Ministerio de Economía. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>