



SUFICIENCIA Y
SUSTENTABILIDAD

RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación

#2

STAFF

Edita

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Av. Leandro N. Alem 650 (C1001AAO)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Contenido editorial

Secretaría de Seguridad Social
Juan Carlos Paulucci Malvis

Estilo editorial

Área de Estilo Editorial
Dirección de Prensa y Comunicaciones

Producción gráfica

Área de Diseño Gráfico
Dirección de Prensa y Comunicaciones



HACIA UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MÁS INCLUSIVO Y SUSTENTABLE

El sistema de Seguridad Social es fundamental para mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas. Por eso es esencial que trabajemos para asegurarnos que brinde las prestaciones necesarias y sea sustentable en el tiempo.

Actualmente, en conjunto con ANSES y muchas otras áreas de gobierno, nos encontramos trabajando en vista de los desafíos que tiene por delante nuestro sistema de seguridad social.

En los últimos dos años hemos avanzado mucho: con la reparación histórica a los jubilados logramos devolver a quienes trabajaron durante años lo que les correspondía. Logramos también una ampliación de la cobertura para quienes se encuentran por debajo del salario mínimo vital y móvil. Y brindamos la posibilidad, para aquellos que así lo quisieran, de extender su vínculo laboral hasta los 70 años de edad.

Todavía tenemos muchos desafíos por delante. En primer lugar, debemos encontrar los caminos para mejorar el acceso a la cobertura que brinda la seguridad social para quienes hoy lo necesitan y se encuentran fuera de su alcance.

Por otro lado, necesitamos pensar este sistema a largo plazo, garantizando que sea sustentable, para que pueda estar al servicio de las futuras generaciones de argentinos, atendiendo los cambios que tienen lugar en el mundo laboral.

Necesitamos afrontar ambos objetivos siendo francos en el debate, mirando la realidad con datos concretos y aportando el máximo posible de experiencias de otros países que hayan enfrentado situaciones similares a la nuestra.

El seminario internacional “Suficiencia y Sustentabilidad Previsional: los retos de la Seguridad Social”, que tuvo lugar en febrero pasado, fue un primer paso y un ejemplo del ámbito propicio para plantear la calidad del debate que nuestro sistema de seguridad social merece. Por eso, no quiero dejar de agradecer a todos los invitados, que han realizado un gran aporte para su desarrollo: Gina Magnolia Riaño Barón, Aude Maio-Coliche y Pedro Furtado de Oliveira. También a Joachim Breuer y Omar de la Torre de la Mora, siempre atentos a aportar ideas, sugerencias y los mejores equipos técnicos para avanzar en el debate.

Por otro lado, hace unas semanas, conformamos la Comisión de Sustentabilidad, a partir de las sugerencias tanto del secretario de Seguridad Social, Juan Carlos Paulucci, como del titular del ANSES, Emilio Basavilbaso.

A partir de este espacio, representantes de todos los sectores podrán participar y aportar su visión sobre nuestro sistema de seguridad social, para construir un debate que brinde soluciones para los próximos años.

Estamos recorriendo el camino para que, juntos, a través del diálogo, trabajemos sobre la realidad con responsabilidad y una mirada de futuro. Es fundamental que aunemos esfuerzos para que los consensos primen por encima de las diferencias y construyamos un sistema de seguridad social sólido, sustentable y previsible, que genere las oportunidades de desarrollo que hacen falta a nuestra sociedad.

Jorge Triaca
Ministro de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social

ÍNDICE



4 **El gran desafío de la Seguridad Social**
Juan Carlos Paulucci Malvis

8 **Suficiencia y sustentabilidad, retos de la Seguridad Social**
Omar de la Torre de la Mora

11 **El compromiso de la Unión Europea**
Aude Maio-Coliche

14 **La Seguridad Social en España: un pacto de todos y para todos**
José Luis Mira Lema

18 **La búsqueda de la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social en el mundo**
Mariano Brener

22 **Análisis del cumplimiento del principio de suficiencia en Argentina**
Ezequiel Caviglia



JUAN CARLOS
PAULUCCI MALVIS

Secretario de Seguridad Social del
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

EL GRAN DESAFÍO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

L o lograr que la Seguridad Social brinde prestaciones suficientes, y al mismo tiempo sea sustentable en el tiempo, es el gran objetivo a alcanzar por todos aquellos que estamos decididamente involucrados en la gobernanza de lo que es, o quizás debería ser, un verdadero sistema de protección para la sociedad en general y, en especial, para sus sectores más vulnerables.

Los dos términos deben considerarse al unísono y, si se alcanza su equilibrio, estaremos diseñando la medida artística que permita el cumplimiento del gran objetivo de contar con una sociedad que pueda encarar, en un clima de paz social, su propio desarrollo integral.

Suficiencia y sustentabilidad

A fin de ser claros en este intrincado asunto, resulta necesario señalar qué entendemos por suficiencia¹ y qué por sustentabilidad². Para el caso que nos ocupa, debemos decir que *suficiente* significa que la Seguridad Social debe brindar la cobertura necesaria para asegurar la protección integral³ del beneficiario. Sobre el particular, vale la pena recordar lo expresado en la Constitución Nacional, que en su artículo 14 bis manda que la ley establezca el seguro social obligatorio, *jubilaciones y pensiones móviles*, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

1. Participio presente del latín *sufficiō, sufficere*. Según la RAE, “bastante para lo que se necesita”.

2. De sustentar: “Sostener algo para que no se caiga ni se tuerza”.

3. Ver art. 14 bis 3º párrafo de la Constitución Nacional.



De izquierda a derecha: Pedro A. Furtado de Oliveira (director de la Oficina País OIT), Aude Maio-Coliche (jefa de la Delegación Unión Europea en Argentina), Juan Carlos Paulucci (secretario de Seguridad Social, MTEySS), Jorge Triaca (ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Por su parte, *sustentable* es algo que se puede sostener, permanecer en el tiempo, manteniendo el equilibrio dentro de un conjunto complejo pero conservando sus principios fundamentales.

En todo el ámbito de lo social existe una condición precisa para poder considerar que un sistema es suficiente y sustentable: ello es un amplio asentimiento de la sociedad respecto del propósito y contenido de la iniciativa. En otras palabras, la sociedad debe considerar como justa y necesaria la cobertura propuesta pero, además, debe estar dispuesta a financiarla.

Cumplimentar esta condición para un Sistema de Seguridad Social implica necesariamente alcanzar un amplio consenso en

cuanto a los aspectos esenciales sobre los que se debe asentar. Dicho consenso debe comprender tanto lo social como lo económico, financiero y político. Luego, dadas dichas bases por la ley, el Poder Ejecutivo tendrá la tarea de establecer los aspectos técnico-administrativos necesarios para conservar el orden del nuevo sistema, ponerlo en marcha y administrarlo.

Cuanto más amplio sea el consenso, más chances de permanencia tendrá el régimen a implementarse. Para ello, es preciso que en el marco de una discusión ordenada, tanto los partidos políticos como los sectores que representan a los empresarios, a los trabajadores y a los académicos y técnicos, acepten una discusión con sentido polémico, es decir, que estén dispuestos a convencer al otro

sobre la bondad de las propias ideas como también a ser convencidos por los conceptos que expresen los demás.

Naturalmente ello tiene una seria dificultad a vencer, y es la tentación que, en general, tiene el hombre de hacer realidad las propias ideas porque honestamente cree que son las mejores y poniéndolas en práctica logrará mejorar la situación de sus semejantes. A pesar de todo ello, creemos que la gran mayoría de la sociedad está lista para afrontar un debate maduro que nos conduzca por el camino deseado.

El carácter amplio del consenso no sólo facilita la sanción de las normas legales correspondientes sino que, de lograrse, implica que se alcanzará una mayor confiabilidad respecto del cumplimiento por parte del Estado de las promesas de protección que tienen las normas de carácter social. Dicha confianza ayudará decididamente a la observancia de las distintas obligaciones que conlleva todo régimen de Seguridad Social.

Algunos de los aspectos a considerar al tiempo de analizar que un régimen previsional sea suficiente y sustentable

Dijimos que la conjunción de ambos términos exige un equilibrio donde ninguno de ellos pierda su esencia. Un régimen suficiente pero no sustentable no tiene futuro, caerá por su propia inconsistencia, pero también, si es sustentable pero insuficiente perderá sentido su existencia al no cumplir el fin social al que está destinado.

La ecuanimidad de la que hablamos deberá presidir la discusión del tema cuando llegue el tiempo de establecer las prestaciones, las cotizaciones, la base que se utilizará para

regular el haber, la cantidad de años de servicio que se requieran y la edad mínima exigida para obtener el beneficio.

Puede llamar la atención que haya sido la edad jubilatoria el último de los puntos que consideramos debe debatirse pues, por lo general, cuando se habla de Reforma Previsional lo primero que aparece en la discusión es la opción de aumentar la edad mínima necesaria para acceder al beneficio jubilatorio. Es sin duda un recurso que implica una corrección a la baja de la curva ascendente de la partida destinada al pago de las prestaciones y tiene su justificativo en la innegable realidad: la vida del hombre se ha alargado. El hombre vive más.

Sin embargo, en una visión donde conjuguemos nuestra experiencia histórica y una perspectiva de mediano y largo plazo, podemos decir que no es el incremento de la edad lo que nos va permitir salir de las actuales inconsistencias del mal llamado Sistema Previsional. Cabe recordar que a partir del dictado de las Leyes N°18.037 y 24.241 se incrementó la edad en cinco años en cada una de dichas ocasiones y que los problemas siguieron siendo los mismos apenas superado el período de gracia que implicaron esos incrementos. Por lo demás, el denominado bono demográfico tiene en nuestro país un horizonte positivo por más de una década.

Otro punto merece un párrafo aparte. Nos referimos a la necesidad imperiosa de ordenar, de establecer conjuntamente con los interesados, tal como dice la Constitución Nacional, las pautas para el funcionamiento e interacción de los distintos regímenes de jubilaciones existentes, donde se añaden al general otros provinciales, municipales, profesionales, especiales, diferenciales y complementarios, que suman un total de casi doscientos distintos.



De izquierda a derecha: Ángel Guillermo Ruiz Moreno (presidente, Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social), Gina Magnolia Riaño Barón (secretaría general, OISS), Juan Carlos Paulucci (secretario de Seguridad Social, MTEySS), Omar de la Torre de la Mora (secretario general, CISS), Joachim Breuer (presidente, AISS).

Por otra parte, una cuestión de la mayor importancia es promover con decisión el empleo registrado buscando la forma de premiar al que honra sus obligaciones y exigir que lo haga al que pretende eludirlos.

El evasor no sólo castiga al trabajador al dejarlo al margen de la cobertura de la Seguridad Social sino que perjudica sensiblemente a sus competidores. Existen muchos ejemplos en los que se advierte lo pernicioso de la informalidad. Muchos honestos emprendedores han tenido que cerrar las puertas de su negocio frente a la competencia de vecinos que eluden el pago de sus obligaciones, contra quienes les resulta imposible competir.

Se habla del desequilibrio presupuestario que generan las prestaciones de la Seguridad Social pero, es necesario también poner el acento respecto al indispensable control que debe existir sobre el cumplimiento de las obligaciones contributivas que la ley establece.

La existencia del trabajo no registrado es una consecuencia de la economía informal. Quien defrauda al fisco en el pago de los impuestos lo hace también a la Seguridad Social, eludiendo el pago de las cotizaciones.

Esa economía informal de la que hablamos es un mal endémico en nuestro país que es aceptado socialmente. Resulta preciso, entonces, realizar los esfuerzos necesarios para que la propia sociedad promueva un cambio en su comportamiento.

Sobre el particular es bueno recordar que los ejemplos en el mundo que han permitido a un sistema ser suficiente y sustentable han puesto especial énfasis en el control de la evasión, circunstancia que en determinadas oportunidades les permitió disminuir las contribuciones sin modificar el nivel de las prestaciones.

En un sistema bien administrado, al pagar todos los obligados es posible que cada uno pague menos de lo que lo venía haciendo. ■



SUFICIENCIA Y SUSTENTABILIDAD

RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

OMAR DE LA TORRE
DE LA MORA

Secretario general de la CISS. Es licenciado en Derecho, con estudios de maestría en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Administración Pública por el INAP, así como un diplomado en Ideas e Instituciones de México por el ITAM.

La seguridad social ha sido dependiente de la suficiencia y la sustentabilidad, sus beneficios son ampliamente reconocidos por mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas; sin embargo, los cambios económicos, demográficos y sociales desafían la construcción de los sistemas, abriendo las posibilidades a la innovación, la generación de instrumentos que fomenten la gobernanza, apuntalen su diseño y desarrollen su resiliencia para su permanencia en el largo plazo.

Uno de los pactos más importantes de nuestras sociedades modernas es la seguridad social, la cual ha procurado el desarrollo de los países. Sin embargo, los cambios económicos y sociales, la suficiencia y la sustentabilidad de los sistemas, han sido temas de discusión constante.

Si se hace un balance general de los sistemas de seguridad social, se registran avances significativos en la legislación del Convenio 102 de la OIT; ejemplo de esto es que de las 37

naciones que conforman la CISS, todas cuentan con al menos algún programa que da cobertura en vejez, discapacidad, sobrevivencia y riesgos de trabajo. A pesar de ello, en prestaciones de maternidad, salud, protecciones familiares y desempleo, tenemos ausencia de diseño institucional o políticas específicas.

El contexto económico actual de nuestra región la mantiene inmersa en una restricción sostenida en la disponibilidad financiera de recursos, además de que el debate acerca de la suficiencia y la sustentabilidad de los sistemas en el corto y largo plazo está estrechamente vinculado a la transición epidemiológica, demográfica, tecnológica y laboral.

En la CISS, hemos observado que la suficiencia y sustentabilidad está determinada por la resiliencia, la capacidad de adaptarnos al cambio, donde a partir del desarrollo de esta habilidad es posible responder a la complejidad de los desafíos que enfrenta la protección y seguridad social en el hemisferio.

Hablar de suficiencia es hablar del desarrollo de capacidades y aptitudes para proveer cobertura y acceso efectivo a la seguridad social. Tan sólo en el continente americano, un 37,5% de la población no cuenta con esquema de pensiones y el gasto de bolsillo promedia el 30%, pero en algunos países de la región supera el 50%.

Estos datos evidencian que la cobertura de seguridad social de hoy no es suficiente y está en riesgo su sustentabilidad mientras que las generaciones actuales no presenten buenas expectativas de empleo. Una quinta parte de los jóvenes de Latinoamérica no estudia ni trabaja, otra quinta parte es trabajadora informal y sólo 23% son trabajadores formales. Aunado a que sus tasas de desempleo son tres veces mayores a las de los adultos.

De seguir esta tendencia en los jóvenes podemos vislumbrar que bajo este esquema se reproducirá la vulnerabilidad y haremos que en 2050, cuando los mayores de 65 años sean el 25% de la población, una de cada dos personas no tenga un ingreso asegurado.



Al paralelo, es importante que logremos comprender las nuevas dinámicas de relación laboral y cómo se diversificarán aún más en el futuro. El cambio de los medios de producción y la economía es imparable; entre 2004 y 2013 creció en un 33% la tasa de los trabajadores que no pueden clasificarse en una relación laboral estructurada.

Asimismo, el 65% de los niños que ingresan a la primaria hoy trabajarán en empleos que no existen en la actualidad. Combinado a que muchos de ellos tendrán que competir por un puesto de trabajo con robots, porque el 49% de los empleos en el 2050 estarán automatizados.

Estas transformaciones tendrán implicaciones en nuestras instituciones de seguridad social, pues desafiarán la suficiencia y la sustentabilidad; además la revolución tecnológica que vivimos deberá transformarse para expandir oportunidades a las personas y ampliar la cobertura efectiva de los sistemas de seguridad social a partir de la resiliencia.

Estamos situados ante una paradoja: para que los jóvenes de nuestra región sean la principal promesa necesitamos cambiar sus perspectivas de empleo, invertir en sus competencias y ofrecer oportunidades de emprendimiento; de lo contrario serán el elemento central de riesgo para nuestros sistemas de protección y seguridad social en el largo plazo.

Tenemos una clara discrepancia entre las expectativas y demandas de nuestras sociedades y los resultados efectivos de los instrumentos de protección y seguridad social. Por ello, tenemos que construir una plataforma que permita el ejercicio de derechos a partir de favorecer una gestión cercana, inclusiva y eficaz. Adaptarnos al cambio de nuestras sociedades a partir de instrumentos institucionales de gobernanza, instancias participativas donde servidores públicos, patrones, empleados, emprendedores, sindicatos y

diversos actores converjan para la discusión y resolución activa de desafíos y necesidades.

En la CISS, hemos observado que la suficiencia y sustentabilidad está determinada por la resiliencia, la capacidad de adaptarnos al cambio...

Finalmente, para adaptarnos al cambio, la información juega un papel fundamental; desde tener sistemas de gestión que generen un registro administrativo confiable y robusto, hasta indicadores que nos permitan medir más allá de la eficiencia y la eficacia de la labor, que éstos faciliten la predicción de nuevos retos y desafíos además de mantener en el corto plazo la calidad de los quehaceres institucionales.

Desarrollar una plataforma de ejercicio de derechos es un reto institucional, que de construirse desde la diversidad de factores y características, fortalecerá la legitimidad y la confianza.

Consolidar una plataforma de ejercicio de derechos implica institucionalizar procesos de calidad en la gestión y la determinación de prioridades, ordenación de recursos y desarrollar mayores capacidades preventivas que den sostenibilidad a nuestros sistemas. Porque para responder a los desafíos de suficiencia y sustentabilidad de los sistemas de seguridad social tenemos que abatir las brechas de acceso y construir compromisos con todos los actores involucrados en proveer la seguridad social.

Es importante seguir trabajando juntos para que la protección y seguridad social se mantengan como un mecanismo orquestador para que más personas ejerzan sus derechos. Y esto sólo se logrará al situar a las personas en el centro de las políticas públicas y como agentes para el desarrollo. ■



EL COMPROMISO DE LA UNIÓN EUROPEA PALABRAS DE APERTURA

AUDE
MAIO-COLICHE

Aude Maio-Coliche se graduó en la Universidad de Lille en 1994. Posgrado en Economía Internacional y Derecho Comunitario, maestría en Ciencias Políticas Europeas del Colegio de Europa en Brujas (Bélgica). Se desempeñó como embajadora de la Unión Europea en Venezuela (2013-2017). Actualmente es embajadora de la UE en Argentina.

La Sra. Aude Maio-Coliche, embajadora de la Unión Europea, fue convocada para formar parte del acto de apertura del Seminario Internacional “Suficiencia y Sostenibilidad Previsional: los Retos de la Seguridad Social”, realizado en la Ciudad de Buenos Aires el 23 de febrero de 2018. En dicha apertura, que compartió con el Sr. ministro Jorge Triaca, el Sr. Juan Carlos Paulucci, el Sr. Emilio Basavilbaso, el Sr. Omar de la Torre de la Mora, el Sr. Joachim Breuer, el Sr. Pedro Américo Furtado de Oliveira y la Sra. Gina Magnolia Riaño Barón, pronunció las siguientes palabras.

Es un honor para mí co-inaugurar este Seminario, y el primer mensaje que quiero transmitirles es el compromiso de la UE con el proceso de reforma del régimen previsional en la Argentina. Un compromiso decidido y que testimonian, en el día de hoy, la colaboración con el Seminario de dos programas regionales de la UE: Socieux y Eurosocietal. Un saludo muy especial también a los especialistas de Francia e Italia traídos por estos programas. Me es grato anunciar además que Eurosocietal seguirá siendo aliado del proceso de reforma por un largo tiempo, hasta su culminación.

Quiero destacar aquí la decisión de trabajar en la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social y, dentro de poco, en el Consejo de Sustentabilidad Previsional, con el fin de generar los consensos sociales y las bases compartidas del proyecto de reformulación de la seguridad social.

Ustedes saben que la cohesión social es una expresión importante en la UE. No hay una definición unívoca de cohesión social. Pero sí todos los europeos entendemos que no hay convivencia posible sin el soporte de unos acuerdos esenciales que permitan trascender las legítimas diferencias, acuerdos a partir de los cuales forjar el futuro de nuestras sociedades. La cohesión social es precisamente la búsqueda de una visión alta, de objetivos compartidos, para que prevalezca la solidaridad y queden atrás las divisiones y los intereses distintos que existen en el cuerpo social. Esto es tanto más importante cuando la puesta en juego es un pacto intergeneracional a través de un nuevo sistema jubilatorio, pues uno de los intereses –el de las generaciones futuras– puede solamente ser evocado.

La cuestión por cierto es hoy mucho más compleja que hace algunas décadas, cuando todavía creíamos en la posibilidad del pleno empleo y en la financiabilidad de la seguridad social a través de los aportes de la fuerza de trabajo. Ya el título de este seminario es un fiel espejo de esta complejidad, pues coloca en el centro la necesidad de resguardar la suficiencia a la vez que la sustentabilidad del sistema previsional.

En Europa el debate gira alrededor de lo mismo, o sea, sobre cómo los sistemas pueden ser sostenibles sin perder equidad. En la reciente crisis económica, el sistema de pensiones ha permitido que la población anciana no sufriera un deterioro de sus estándares de vida, al contrario de lo que ocurrió con

muchas personas trabajadoras. Este rol estabilizador es un elemento más y de mucha importancia que se está tomando en cuenta en los procesos de reforma que muchos países europeos han emprendido ante el acentuado envejecimiento poblacional, producto de las mejoras en la expectativa de vida y la sustancial baja en la natalidad.

Este fenómeno no tiene iguales en América Latina, aunque también aquí la población está envejeciendo a un ritmo acelerado. Una publicación del BID del mes pasado nos dice que los mayores de 60 años pasarán del actual 11% al 25% en un lapso de 35 años, casi la mitad de tiempo de lo que tardó Europa en recorrer el mismo camino.

Los principales rasgos comunes de las reformas europeas son la elevación de la edad de jubilación y la promoción de una vida laboral activa en edad avanzada, con su corolario, la restricción o abolición de los canales de jubilación adelantada.

Los principales rasgos comunes de las reformas europeas son la elevación de la edad de jubilación y la promoción de una vida laboral activa en edad avanzada, con su corolario, la restricción o abolición de los canales de jubilación adelantada.

Por otra parte, el reto que los diferentes países están enfrentando muestra relación con

los efectos de la tendencia a la precarización o inestabilidad laboral, y esto debido a carreras profesionales cada vez más discontinuas; a las frecuentes transiciones entre empleos distintos, con períodos de inactividad entre uno y otro; y a la emergencia de diferentes formas contractuales, a menudo atípicas. Todo esto significa que a lo largo de una vida profesional es probable que baje el número de cotizaciones y disminuyan los aportes a la seguridad social.

Las consecuencias para los regímenes de pensiones son dos: por un lado, menores recursos contributivos para financiar los sistemas, en un contexto, además, de aumento de la platea a atender por el envejecimiento poblacional; por otro, la posibilidad de que se reduzcan las cuantías de las pensiones cuando su valor está atado al historial de las cotizaciones.

Hay problemas de fondo que son comunes. Es por esto que en gran medida se pueden compartir también en Europa las conclusiones del último Panorama social de América Latina de la CEPAL, allí donde dice que “tres dimensiones centrales deben estar en equilibrio: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera”.

En conclusión, si bien el impacto presupuestario del envejecimiento impone un enorme desafío en términos de sostenibilidad de largo plazo de los sistemas de pensiones en Europa, es impensable que los ajustes se hagan a expensas de niveles adecuados de prestaciones que eviten a los ancianos caer en la pobreza. De aquí la necesidad de articular estrechamente el sistema contributivo y el no contributivo. En esta misma línea, algunos países están incentivando esquemas de pensiones suplementarias, esquemas cuyo peso al parecer está destinado a crecer en las próximas décadas.

Una parte importante del reto asociado a la adecuación de las pensiones tiene una clara connotación de género. Muchos países de la UE han de aumentar la tasa de participación laboral femenina y cerrar las brechas salariales si quieren de verdad eliminar la desventaja de las mujeres en los regímenes de pensiones.

Para terminar, quiero volver a mis palabras iniciales sobre el compromiso de la Unión Europea. Como se habrá entendido en mis breves referencias a la situación europea, no sólo queremos contribuir con el proceso que se desarrolla en la Argentina: también estamos interesados en su evolución y sus resultados. Hay problemas de fondo que son comunes. Es por esto que en gran medida se pueden compartir también en Europa las conclusiones del último Panorama social de América Latina de la CEPAL, allí donde dice que “tres dimensiones centrales deben estar en equilibrio: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera”.

Es con este propósito que nos ponemos a disposición. Sólo me queda saludarles y desearles que aprovechen las buenas discusiones del día de hoy. ■



LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA: UN PACTO DE TODOS Y PARA TODOS

JOSÉ LUIS
MIRA LEMA

José Luis Mira Lema es licenciado en Ciencias Químicas por la Universidad de Santiago de Compostela y técnico en Administración Educativa. Entre 2009 y 2012 fue director general de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa en la Xunta de Galicia y consejero de Educación y Ciencia en la Embajada de España en Bruselas. Desde 2017 es consejero de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Argentina.

Con motivo de la celebración del Seminario Internacional “Suficiencia y Sustentabilidad: los retos de la Seguridad Social”, que tuvo lugar en Buenos Aires el pasado 23 de febrero organizado por la Secretaría de Seguridad Social de Argentina, se nos ofrece la posibilidad de repasar la larga evolución del sistema de protección social español y la superación de distintos escollos históricos a través del compromiso y el pacto hasta el día de hoy. Lo hacemos convencidos de que un correcto conocimiento de los antecedentes debe ser siempre el primer paso ante cualquier reforma, para repetir éxitos y evitar caer en

antiguos errores que supongan un retroceso en los derechos de los ciudadanos, valor último que trata de proteger cualquier sistema de Seguridad Social.

La configuración de España como un estado social y democrático de derecho que hace nuestra Constitución de 1978 supone la definitiva positivación jurídica de una política de Seguridad Social que, con sus altibajos históricos, hunde sus raíces en la Comisión de Reformas Sociales de 1883 y se proyecta hacia el siglo XXI como pilar principal de la cohesión, la solidaridad y, en definitiva, del bienestar de todos los españoles.

En efecto, el adjetivo social como definitorio del Estado junto a *democrático* y de *derecho*, es la manifestación de una voluntad común de todos los ciudadanos por dotarse de un sistema de protección moderno, basado en la solidaridad intergeneracional y que responda a las cambiantes necesidades de la sociedad. Y esta voluntad se basa en un consenso sobre el estado de bienestar que los españoles hemos desarrollado en base al pacto y a los pactos.

Concretamente, fueron los conocidos como Pactos de la Moncloa los que primero dieron desarrollo normativo al mandato contenido en la Constitución con carácter general, y en su artículo 41 con carácter particular. Se trata de los acuerdos firmados el 25 de octubre de 1977 en el Palacio de la Moncloa durante la Transición española entre el primer Gobierno democrático tras la dictadura, presidido por don Adolfo Suárez, los principales partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados y las asociaciones empresariales y el sindicato mayoritario Comisiones Obreras, con el objetivo de procurar la estabilización del proceso de transición al sistema democrático, así como adoptar una política económica que contuviera la inflación, que alcanzaba el 47% anual.

Consecuencia directa de este acuerdo fue el Real Decreto Ley N°36/1978, de 16 de noviembre, que crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y racionalización de la Seguridad Social, así como el establecimiento de un nuevo sistema de gestión realizado por cinco organismos: la Tesorería General de la Seguridad Social, como caja única del sistema actuando bajo el principio de solidaridad financiera; el Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la gestión de las prestaciones económicas del sistema; el Instituto Nacional de Salud, para las prestaciones sanitarias; el Instituto Nacional

de Servicios Sociales, para la gestión de los servicios sociales; y el Instituto Social de la Marina, para la gestión de los trabajadores del mar. Esta estructura, con algunas evoluciones derivadas del progresivo reparto competencial con las 17 comunidades autónomas del Estado, es el que, aún a día de hoy, sostiene un sistema flexible y funcional.

Sin embargo, la década de los noventa supuso una serie de cambios sociales que afectaron al sistema de Seguridad Social de manera directa: cambios en el mercado de trabajo, mayor movilidad en el mismo e incorporación de la mujer al mundo laboral, entre otros, que hacían necesario adaptar la protección a las nuevas necesidades surgidas.

Con el mismo espíritu de consenso que a finales de los años setenta, en 1995 se firmó el Pacto de Toledo, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales, que tuvo como consecuencia importantes cambios y el establecimiento de un plan de actuaciones para asegurar la estabilidad financiera y las prestaciones futuras de la Seguridad Social. Entre estas medidas cabe destacar, sin afán de exhaustividad, la racionalización de la legislación, la separación y clarificación de las fuentes de financiación, la mejora de los mecanismos de recaudación, la lucha contra la economía irregular y la simplificación de regímenes existentes.

Si bien no se trata de un sistema sin retos y necesidades de mejora, como la lucha contra una evolución demográfica que pone en peligro el equilibrio entre clases activa y pasiva o las siempre mejorables vías de financiación y gestión, podemos decir que la sociedad española se asienta, hoy, sobre una Seguridad Social que es la verdadera columna vertebral del país, dotando de seguridad y confianza a las personas que se benefician en el presente o que cuentan con beneficiarse en el futuro de las prestaciones que les permitan mantener una calidad de vida satisfactoria.

España y Argentina: un camino común, también en materia de Seguridad Social

Los especiales vínculos que unen a España y a Argentina no se sustraen al ámbito de la Seguridad Social. Con más de 460.000 ciudadanos españoles en Argentina, y con la vocación antes mencionada de proporcionar la mayor expansión de los beneficios del sistema, la Seguridad Social española ha ofrecido y ofrece sus servicios a muchos residentes en el país. Estos ciudadanos hispano-argentinos, que emigraron buscando un futuro mejor y que deben recibir la consideración de su país, España, como cualquier otro ciudadano, son uno de los dos pilares de las relaciones entre ambos países en la materia. Así, a través de la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Argentina, con sede en Buenos Aires, se encauza el pago de pensiones contributivas de aquellos que las generaron en España, las no contributivas que les corresponden de acuerdo con la ley, los complementos para las pensiones más bajas, la asistencia sanitaria y las ayudas de carácter extraordinario. Todo ello en permanente contacto y coordinación con las autoridades argentinas de Seguridad Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y los agentes participantes en el sector. Sólo en el año 2017, 5.763 pensionistas contributivos de la Seguridad Social de España residentes en Argentina recibieron cerca de 24 millones de euros en pensiones a lo largo de todo el año. En paralelo, se tramitan ayudas destinadas a prestaciones sanitarias, prestaciones por razón de necesidad y otras labores asistenciales heterogéneas que persiguen atender al ciudadano hispano-argentino residente en Argentina en las mismas condiciones que recibiría de estar radicado en España.

A esta asistencia, de carácter individual, se deben sumar las ayudas que, de nuevo a

través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, se convocan con carácter anual tanto para el mantenimiento de las colectividades españolas como para el de los centros de cuidados de personas mayores que atienden a ciudadanos españoles. En este caso, los programas de ayudas sumaron, en 2017, 106 proyectos aprobados, por un importe superior a los 700 mil euros.

Con más de 460.000 ciudadanos españoles en Argentina, y con la vocación antes mencionada de proporcionar la mayor expansión de los beneficios del sistema, la Seguridad Social española ha ofrecido y ofrece sus servicios a muchos residentes en el país.

Esta labor asistencial, que constituye el orgullo de todos los que trabajamos en la Consejería por suponer un servicio directo al ciudadano, se ve además complementada por las relaciones de cooperación que se llevan a cabo al más alto nivel entre nuestros países. Por ceñirnos a la actualidad, podemos destacar la firma del Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación y Asistencia Técnica en Materia Laboral y de Seguridad Social, que el pasado mes de febrero de 2017 firmaron los ministros de Trabajo de Argentina y España, compromiso mutuo que habilita un nuevo marco de trabajo conjunto para los dos países y que ya ha tenido concreción en los programas de asistencia técnica llevados a cabo durante los últimos meses.



Estos programas buscan *fomentar la cooperación y armonización entre los sistemas de ambos países mediante la presencia de expertos españoles en las instituciones argentinas*, compartiendo casos que han mostrado su éxito en España y que se considera que podrían reproducirse aquí.

Estos programas buscan fomentar la cooperación y armonización entre los sistemas de ambos países mediante la presencia de expertos españoles en las instituciones argentinas, compartiendo casos que han mostrado su éxito en España y que se considera que podrían reproducirse aquí.

Las seis asistencias técnicas ejecutadas desde la firma del Memorándum hasta la fecha

han tenido un doble eje, enfrentando problemas concretos y delimitados, por una parte, pero abordando también cuestiones estructurales en las que basar una revisión más profunda del sistema. Así, junto a cuestiones puntuales como la promoción de la empleabilidad de personas con discapacidad, el régimen especial de trabajadores autónomos de España, o el sistema de mutuas de accidentes de trabajo y profesionales de España, se han estudiado los acuerdos sociales y políticos del Pacto de Toledo como experiencia institucional de reforma de la Seguridad Social española, posibles lecciones para el caso argentino sobre el papel de la Tesorería General de la Seguridad Social de España, y la experiencia española en refundición normativa de la Seguridad Social.

Se trata, en definitiva, de unos lazos que muestran la ocupación preferencial de España por Argentina en la materia, y que proponen un escenario amplio para el futuro, por donde deben transitar ambos países con un único fin: *mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos afrontando los retos desde la experiencia conjunta.* ■



LA BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

MARIANO
BRENER

Mariano Brener: abogado, MBA, coordinador regional para las Américas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Anteriormente, se desempeñó como director nacional de los Regímenes de la Seguridad Social del MTEySS, Argentina.

La búsqueda de la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social ha motivado a los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, a realizar una serie de reformas, algunas de ellas paramétricas, otras estructurales. No existe una única solución posible para este problema, cada país ha adoptado distintas medidas de acuerdo a su contexto político, económico y social. A continuación se citan algunos ejemplos de estas reformas implementadas.

La seguridad social, además de ser un derecho humano, constituye una de las piezas

fundamentales del Estado de Bienestar. Es una institución utilizada para mejorar la redistribución y suavizar las desigualdades que lleva consigo la cohesión social.

Su forma de financiación varía de país en país, y esta variabilidad tiene como origen diversos factores. Sin embargo, la mayor parte de los sistemas de seguridad social obtienen gran parte de su financiamiento a través de las cotizaciones de trabajadores y empleadores, por lo que cualquier cambio o modificación del mundo del trabajo tiene un impacto directo en los recursos.

Hasta no hace mucho tiempo, una típica carrera laboral se iniciaba entre los 18-21 años y terminaba a la edad legal de jubilación o incluso después, con el trabajador habiendo permanecido siempre en una misma empresa o con apenas unos pocos cambios, lo que se podría denominar una vida laboral estable. Los sistemas de pensiones fueron desarrollados siguiendo este parámetro, un mundo del trabajo relativamente homogéneo y bajo el entendimiento de que tendríamos siempre una tasa de crecimiento sostenida que permitiría continuar con un creciente ratio de trabajadores activos por cantidad de pensionados para sustentarlo.

La seguridad social, además de ser un derecho humano, constituye una de las piezas fundamentales del Estado de Bienestar.

Hoy nos encontramos con parámetros que ya no son los mismos, la gente cambia de trabajo de forma habitual, pierde el empleo y pasa parte de su vida laboral cobrando un seguro. Con el uso de las nuevas tecnologías han surgido nuevos modelos de relaciones laborales, que en muchos países aún no están regulados.

A esto se le debe sumar el impacto que tiene sobre los recursos el envejecimiento creciente de la población, la informalidad, el aumento de trabajadores independientes, el mal uso de los recursos y la falta de eficiencia en muchos de los administradores.

No existe un único remedio para curar todos los males, ni tampoco existe una única solución para los problemas de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Existe un menú de opciones que cada país, basado en su propio

contexto político, económico y social, fue adoptando.

En la búsqueda de garantizar la sostenibilidad, en la década de 1990 se inició, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, una serie de reformas que buscaron garantizar las prestaciones en el largo plazo.

En ese proceso, algunos países han hecho reformas paramétricas, alterando los parámetros de contribución, los parámetros de los beneficios o los parámetros de elegibilidad o acceso a las prestaciones. Otros han ido más allá y han realizado reformas estructurales o sistémicas, pasando de un sistema de beneficios definidos a uno de aportes definidos, o de un sistema netamente público a uno privado o mixto e incluso incorporando beneficios no contributivos o de sistemas voluntarios.

Es importante conocer las experiencias de los países, y por ello a continuación se citan algunos ejemplos.

La primera y más escuchada de las medidas vinculadas con las reformas paramétricas es elevar la edad de acceso a las prestaciones. Con esto se logra una disminución temporal en la cantidad de personas que acceden al beneficio junto con un acortamiento del período por el cual lo reciben (se recibe con mayor edad y por ende por menos tiempo).

Algunos de los países que han tomado este camino son Austria, que para 2033 planea llevar la edad mínima de jubilación de la mujer de los 60 a los 65 años equiparándola así con la de los hombres; Japón, que va a llevar la edad jubilatoria hasta los 65 años, para los hombres en 2025 y para las mujeres en 2030; y Holanda, que de 65 años en 2015 la estará elevando para todos los trabajadores a 67 años para 2021. Vale mencionar también mencionar el caso de Portugal, que sujetó

No existe un único remedio para curar todos los males, ni tampoco existe una única solución para los problemas de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Existe un menú de opciones que cada país, basado en su propio contexto político, económico y social, fue adoptando.

por ley la edad jubilatoria al aumento de la expectativa de vida.

Un caso especial, y que vale la pena mencionar porque toma el sentido inverso, es el de Canadá, donde en 2012 se tomó la decisión de aumentar la edad de elegibilidad del primer pilar (OAS) de 65 a 67 años; pero sin embargo este cambio nunca llegó a implementarse porque la decisión se revirtió conservando la edad de 65. La justificación para retractarse del cambio fue que las estimaciones indicaban que, de haberse aplicado esta modificación, se hubiera incrementado en aproximadamente un 10% la pobreza de ese grupo etario.

La segunda de las medidas paramétricas que se destacan entre aquellas elegidas por los países en la búsqueda de soluciones para la sustentabilidad de los sistemas fue la de limitar o desalentar el acceso a la jubilación anticipada y promover la extensión de la vida laboral. La medida tiene como base restringir las erogaciones, conservar recursos y continuar recibiendo cotizaciones que ayuden a financiar el sistema.

Algunos de los países que han optado por este tipo de medidas son Dinamarca, que ha modificado el acceso a las jubilaciones anticipadas de los 60 a los 64 años; Corea, donde quienes soliciten un beneficio anticipado

reciben el 70% del haber jubilatorio y pierden un 6% del beneficio a posteriori por cada año de anticipación; Suecia, donde la base mínima imponible del impuesto a las ganancias se eleva para los trabajadores que superando la edad mínima para acceder a la jubilación (65) continúan trabajando, y Austria, donde los aportes del empleado que difiere su edad de jubilación se reducen en un 50% por un período de hasta 3 años, sin que esto tenga ningún efecto negativo sobre el beneficio posterior. Finalmente, España introdujo la jubilación flexible, que permite compatibilizar la pensión con determinado tipo de actividades realizadas a tiempo parcial.

Sin embargo, extender la vida laboral puede no ser una opción para algunas personas debido a problemas de salud que muchas veces pueden derivar de las tareas realizadas durante la vida activa.

La tercera de las medidas está vinculada a mejorar la eficiencia administrativa y transparencia. Si bien a priori esto no parece tener una incidencia directa, las mejoras en la administración reducen los costos innecesarios, mejoran el cobro de cotizaciones y el manejo de los fondos, evitan la subdeclaración, evitan posibles fraudes y facilitan el acceso a la información que finalmente permite a los activos, solicitantes y beneficiarios tener mejores

conocimientos, hacer mejores elecciones y nivelar expectativas.

Algunos de los países que han buscado exitosamente una mejora en estos aspectos son Albania, donde luego de una auditoría se descubrió que se estaban pagando beneficios (jubilación y pensión) al 140% de la población mayor de 65 años, y la implementación de nuevos sistemas informáticos permitió descubrir que 30% de dichos pagos tenían origen fraudulento; Camerún, que recientemente introdujo un sistema antifraude que permite detectar los actos fraudulentos de manera más efectiva y facilita las denuncias, y Turquía, que incorporó el sistema biométrico para prevenir las irregularidades resultantes de la incapacidad de identificar correctamente los documentos de los ciudadanos por los métodos convencionales.

En búsqueda de sustentabilidad algunos países también han realizado cambios en las cotizaciones, en los cálculos del beneficio inicial o en los índices que utilizan para la actualización de los beneficios. Elevar las cotizaciones, cuando no afecta la base de cotizantes generando pérdida de competitividad o un incremento de la informalidad, tiene un impacto directo sobre el aumento de los montos recaudados y por lo tanto sobre la sustentabilidad.

Como ejemplos de países que han modificado las cotizaciones se puede citar a Israel, que recientemente aumentó las cotizaciones mínimas tanto para empleados como para empleadores; Grecia, que aumentó los porcentajes de contribución para los trabajadores autónomos; e Inglaterra, donde las cotizaciones mínimas ascenderán en forma escalonada entre 2018 y 2019.

Como ejemplos de países que han modificado el cálculo del haber inicial y la forma de actualización del mismo se puede destacar el caso de Suecia, que dejó de tomar los

mejores 15 años de la carrera laboral de una persona para tomar toda su carrera laboral al determinar el beneficio; Finlandia, que cambió recientemente la forma en que calcula las tasas de acumulación para determinar el beneficio, estandarizando toda la vida laboral a 1,5% por año, en lugar de los cálculos aumentados de 1,9% entre los 53-62 y de 4,5% entre los 63 y 68 años, y España, que modificó su forma de cálculo de los aumentos anuales abandonando el vínculo directo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

La lucha por reducir la informalidad y el desempleo tiene variados efectos y aristas, tanto en la sustentabilidad como en la suficiencia de las prestaciones. En Uruguay recientemente se logró la formalización de las economías compartidas vinculadas con el transporte, como UBER o CABIFY, a través de la actualización de la normativa, permitiendo y fomentando las cotizaciones de esta nueva forma de trabajo. Otra de las grandes medidas para lograr reducir la informalidad es la educación en seguridad social, y Uruguay es también uno de los pioneros en esa área.

Hay que recordar que una visión limitada solamente en la sustentabilidad puede incluso acabar siendo no sustentable cuando debido a la insuficiencia de las prestaciones los trabajadores pierden el interés en cotizar haciendo aumentar la informalidad y la necesidad de asistencia social. La facilitación de la cotización, y con ello de la formalización, a través de tasas subsidiadas y procesos simplificados, también posibilita una reducción a posteriori del presupuesto destinado a la asistencia social.

Para concluir, me gustaría remarcar que es necesario un enfoque integrado si se quiere buscar una solución que sea eficiente en el largo plazo incluyendo también a los sistemas de salud. No sólo hay que preservar la seguridad social, sino que hay que fortalecerla. ■



ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA EN ARGENTINA

EZEQUIEL
CAVIGLIA

Licenciado en economía (Universidad de Buenos Aires), Máster en Dirección y Gestión de Sistemas de Seguridad Social (OISS - Universidad de Alcalá). Actualmente se desempeña como analista principal en programación económica y normativa de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación Argentina.

El presente artículo pretende indagar acerca del grado de cumplimiento del principio de suficiencia en los haberes de los jubilados argentinos en el mes de diciembre de 2016. Del mismo surge que, dada la disparidad de canastas para el adulto mayor existentes, en función de cuál se utilice se obtendrán resultados muy distintos. Del artículo surgen dos conclusiones: es necesario que un organismo oficial elabore una canasta para un adulto mayor y otra para dos adultos mayores (para poder medir con mayor precisión el cumplimiento de este principio), y se observa que el principio de suficiencia relativa (es decir, el valor de la

prestación contra el salario en actividad) se cumple en mayor medida que el principio de suficiencia absoluta (la prestación otorgada comparada con una canasta).

A partir del año 2005, en Argentina, se implementó el denominado “Plan de Inclusión Previsional” (Ley N°25.994, artículo 6), a través del cual se permitió que los trabajadores autónomos que cumplieran con el requisito de edad para jubilarse en el año 2004 (varones de 65 y más; mujeres de 60 y más) que no contaban con los años de aporte necesarios para jubilarse (30 años) pudieran regularizar su situación a través de una moratoria que les permitiera

acceder a una prestación, descontando del haber de la misma hasta en 60 cuotas el importe de lo que adeudaban. Este plan permitió el acceso a una prestación previsional a más de 2.700.000 adultos mayores, lo que prácticamente duplicó la cantidad de beneficiarios del sistema.

Luego, en el año 2014, a través de la Ley N°26.970, se estableció la segunda parte del Plan, que permitió a los trabajadores independientes (autónomos o monotributistas) que cumplieran con el requisito de edad en el año 2014, poder regularizar los aportes faltantes desde el año 2003. En los hechos, esto fue una extensión en diez años de la ventana temporal para acceder al beneficio contributivo, lo que determinó la incorporación de 650.000 nuevos beneficiarios.

De esta forma, según el estudio “Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción”, publicado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 2016, en función de la fuente de datos que se considere, la cobertura previsional de los adultos mayores osciló para el año 2015 entre el 90,6% y el 97,5%, mientras que la cobertura conjunta (beneficiario con ingreso previsional propio o del cónyuge) llegó a ubicarse en el 99,5%.

Quedando así virtualmente resuelta la cuestión de la cobertura, este trabajo pone el foco de atención en el cumplimiento del principio de suficiencia, para evaluar la intensidad de esta cobertura virtualmente universal, e intentar determinar en qué medida se cumple este principio.

El principio de suficiencia alude a que el haber de una prestación sea, por un lado, el necesario para poder acceder a una canasta básica total (suficiencia absoluta) y, por el

otro, a que el haber que un beneficiario perciba guarde una proporción razonable con la historia laboral registrada durante la etapa activa (suficiencia relativa).

Para realizar la medición, se seleccionó a todos los beneficiarios únicos (con uno o más beneficios), y se agregó para cada uno de ellos el/los monto/s de sus haber/es, y con ello se determinó un ingreso para cada beneficiario.

Luego, se tomaron en cuenta dos canastas, tanto para un adulto mayor como para dos: la que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la que es confeccionada por la Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se decidió utilizar ambas canastas ya que, para el mismo punto temporal (diciembre de 2016) presentan umbrales significativamente distintos, lo que implica que la medición del presente trabajo arroje resultados muy disímiles según la canasta que se considere, lo que evidentemente refleja la complejidad que presenta el abordaje de este fenómeno.

Para realizar la medición con la metodología del INDEC, se consideraron dos canastas para el mes de diciembre de 2016: una para un adulto mayor viviendo solo, y otra para una pareja de adultos mayores. La primera Canasta Básica Total (CBT) quedó valorizada en \$3.193 (USD 200,8), mientras que la segunda quedó determinada en \$6.386 (USD 401,7).

En la confección de la Canasta Básica del Jubilado (CBJ), elaborada por la Defensoría de la Tercera Edad de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se supone que dos adultos mayores integran el mismo hogar. En el presente trabajo, se utilizó esa canasta y se elaboró otra para un solo adulto mayor, dividiendo todos los rubros a la mitad, excepto vivienda, que permaneció sin cambios.

Así, la CBJ para un adulto mayor quedó establecida en \$10.133 (USD 637,3), y para dos adultos mayores en \$14.062 (USD 884,4).

Dada la diferencia entre ambas canastas, también se midió, para intentar dimensionar mejor los resultados, cuántos beneficiarios alcanzaban el valor de un salario mínimo, vital y móvil (SMVM), y cuántos conseguían llegar al valor de un salario promedio, denominado “remuneración imponible del trabajador estable” (RIPE).

Para contextualizar la aproximación de la presente medición, es importante tener en cuenta que según la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos mayores del año 2012 (elaborada por el INDEC), se determinó que el 20%

de los adultos mayores vivía en hogares unipersonales, el 30% lo hacía en hogares unigeneracionales (compuesto solamente por más de un adulto mayor), y el 50% multigeneracionales.

Esta situación implica que podría afirmarse que la medición presentada en el presente trabajo es “de mínima”, en el sentido de que sólo el 20% de los beneficiarios vive en un hogar exclusivamente con su propio ingreso, el 30% lo hace en un hogar que percibe dos ingresos, y el resto podría estar habitando un hogar donde otra persona activa estuviera percibiendo un ingreso.

La medición, entonces, arrojó los siguientes resultados:

MUJERES (60 AÑOS Y MÁS) Y VARONES (65 AÑOS Y MÁS)				
Rango de ingresos	Beneficiarios		Haber	
	Cantidad	Porcentaje	Masa	Promedio
5.661,16 (haber mínimo)	2.696.526	51,6%	\$15.230.718.825,00	\$5.648,27
5.661,17 a 6.386,30	202.355	3,9%	\$1.201.048.556,03	\$5.935,35
6.386,31 a 7.560,00	188.424	3,6%	\$1.306.356.197,27	\$6.933,07
7.560,01 a 10.132,74	423.968	8,1%	\$3.621.190.043,25	\$8.541,19
10.132,75 a 13.155,83	884.851	16,9%	\$10.152.698.041,74	\$11.473,91
13.155,84 a 14.062,30	99.985	1,9%	\$1.355.975.471,40	\$13.561,79
14.062,31 a 20.690,10	393.622	7,5%	\$6.551.566.179,59	\$16.644,31
20.690,11 a 41.474,69	293.082	5,6%	\$8.445.249.385,89	\$28.815,31
41.474,70 y más	41.765	0,8%	\$2.462.548.584,00	\$58.962,02
TOTAL	5.224.578	100,0%	\$50.327.351.283,73	\$9.632,81

CBT (INDEC)	VALOR	CASOS ALCANZAN	% NO POBRES
1 Adulto Mayor	\$3.193,00	5.224.578	100,0%
2 Adultos Mayores	\$6.386,30	2.325.697	44,5%

CBJ (Defensoría CABA)	VALOR	CASOS ALCANZAN	% NO POBRES
1 Adulto Mayor	\$10.132,74	1.713.305	32,8%
2 Adultos Mayores	\$14.062,00	728.469	13,9%

VALORES INDICATIVOS	VALOR	CASOS ALCANZAN	% SUPERA
Salario Mínimo (SMVM)	\$7.560,00	2.137.273	40,9%
Salario Promedio (RIPE)	\$20.690,00	334.847	6,4%
Haber Maximo	\$41.474,00	41.765	0,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MTEySS - ANSES - INDEC - DEFENSORÍA CABA.

Salta a la vista la enorme diferencia que existe en la medición de la pobreza en función de la canasta utilizada: considerando la canasta para un adulto mayor solo, la CBT del INDEC indica que no hay pobreza, pues el haber mínimo es mayor que el valor de la canasta. Simultáneamente, la CBJ elaborada por la Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad de Buenos Aires indica que sólo el 32,8% de los jubilados no son pobres por ingresos, por lo que, según este criterio, dos de cada tres jubilados es pobre.

De la misma forma, al considerar una canasta para dos adultos mayores, la canasta elaborada por el INDEC señala que el 44,5% de los beneficiarios no son pobres, mientras que la CBJ indica que sólo el 13,9% se ubica por encima de la pobreza, por lo que casi 9 beneficiarios de cada 10 serían pobres por ingresos.

Dada la notable diferencia que existe entre ambas mediciones, es claro que resulta muy dificultoso aproximar un valor consensuado de la incidencia de la pobreza sobre este colectivo.

Por esta razón, se incluyen los resultados también considerando valores indicativos del mercado de trabajo: se observa que el 40,9% de los beneficiarios supera en el monto de su haber el valor establecido para el salario mínimo. Si suponemos que el importe de un salario mínimo debería ser suficiente para un trabajador y su familia, podría deducirse que los beneficiarios que se ubican por encima de él no son pobres. Y además, si el valor de la jubilación es el resultado de la trayectoria laboral, podría ser razonable que aquellos cuya historia laboral en relación de dependencia o en forma independiente haya estado cerca del nivel de los salarios mínimos, llegado el momento del retiro accedieran a una jubilación cuyo monto fuera un porcentaje del salario mínimo, por ejemplo, el 80%. En ese caso, el valor de esa jubilación sería

similar al que fue medido para dos adultos mayores con la CBT del INDEC, que indica que el 44,5% de los beneficiarios se ubica por encima de ese valor.

Asimismo, si analizamos cuántos beneficiarios alcanzan un salario promedio (RIPE) con el importe de su haber, encontramos que sólo el 6,4% alcanza ese nivel.

En este punto entonces conviene contextualizar el análisis con un dato macroeconómico histórico relevante: en la Argentina, en los últimos 40 años, dadas las crisis económicas acaecidas en el país, entre 1974 y 2014 el salario real de la economía (o sea, su poder de compra) ha caído un 40%. Por lo tanto, dado este mercado laboral, es difícil para un sistema previsional con reglas contributivas poder otorgar prestaciones elevadas.

Además, otra característica del mercado laboral argentino es que, a nivel regional, el salario mínimo argentino es el más elevado de la región, pero paradójicamente el mismo tiene un poder de compra que puede resultar insuficiente. De hecho, en el análisis realizado en el presente trabajo, se observa que para diciembre de 2016 el salario mínimo era de \$7.560 (USD 475,5), mientras que la CBT del INDEC para una familia tipo se ubicaba en \$13.156 (USD 827,4), lo que claramente refleja el problema de ingresos casi estructural del mercado de trabajo argentino, que lógicamente luego también se manifiesta en la etapa pasiva.

Se advierte también que para diciembre de 2016 el haber mínimo de Argentina era el más alto de la región: mientras que en Argentina el haber mínimo era de USD 356, para Paraguay era de USD 325, Uruguay USD 264, Brasil USD 220, Chile USD 176 y México USD 133. Y sin embargo, podría estar replicando la situación que se registra en la actividad, en el sentido de que paradójicamente su nivel de compra podría no ser suficiente.

En ese sentido, cabe señalar que en una sentencia del Poder Judicial de la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social (Sentencia “Dmitrew Nancy Marisel c/ ANSES s/ Amparos y Sumarísimos”), se estableció que si bien el monto de un haber mínimo no es altamente significativo, sí guarda una adecuada proporcionalidad con la suma que también la ley determina como salario mínimo vital, por lo que implícitamente se podría inferir que para esta sentencia el principio de suficiencia relativo se cumple con el haber mínimo, pero el absoluto no.

Finalmente, se realizó otra medición de pobreza igual a la anterior, pero con una diferencia: solamente se tomaron en cuenta los beneficiarios que obtuvieron su prestación sin acceder a la moratoria, es decir, aquellos que alcanzaron su beneficio habiendo cumplido íntegramente con el requisito de años de aporte, que son 30 años.

Los resultados fueron los siguientes:

MUJERES (60 AÑOS Y MÁS) Y VARONES (65 AÑOS Y MÁS)				
Rango de ingresos	Beneficiarios		Haber	
	Cantidad	Porcentaje	Masa	Promedio
5.661,16 (haber mínimo)	387.782	21,4%	\$2.091.849.570,44	\$5.394,40
5.661,17 a 6.386,30	124.216	6,8%	\$735.707.006,25	\$5.922,80
6.386,31 a 7.560,00	128.534	7,1%	\$893.820.784,00	\$6.953,96
7.560,01 a 10.132,74	245.412	13,5%	\$2.159.632.168,43	\$8.800,03
10.132,75 a 13.155,83	312.208	17,2%	\$3.610.192.575,03	\$11.563,42
13.155,84 a 14.062,30	69.029	3,8%	\$936.310.345,58	\$13.564,01
14.062,31 a 20.690,10	256.995	14,2%	\$4.331.166.937,57	\$16.853,12
20.690,11 a 41.474,69	252.196	13,9%	\$7.345.358.867,53	\$29.125,60
41.474,70 y más	38.521	2,1%	\$2.303.500.284,00	\$59.798,56
TOTAL	1.814.893	100,0%	\$24.407.538.538,83	\$13.448,47

CBT (INDEC)	VALOR	CASOS ALCANZAN	% NO POBRES
1 Adulto Mayor	\$3.193,00	1.814.893	100,0%
2 Adultos Mayores	\$6.386,30	1.302.895	71,8%

CBJ (Defensoría CABA)	VALOR	CASOS ALCANZAN	% NO POBRES
1 Adulto Mayor	\$10.132,74	928.949	51,2%
2 Adultos Mayores	\$14.062,00	547.712	30,2%

VALORES INDICATIVOS	VALOR	CASOS ALCANZAN	% SUPERA
Salario Mínimo (SMVM)	\$7.560,00	1.174.361	64,7%
Salario Promedio (RIPTE)	\$20.690,00	290.717	16,0%
Haber Maximo	\$41.474,00	38.521	2,1%



Se advierte que los resultados, en este caso, son significativamente distintos a los de la primera medición: por ejemplo, para el caso de la canasta de un adulto mayor, si bien para la CBT del INDEC en ambos casos la pobreza es del 0%, para la CBJ de la Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ahora los no pobres pasan a ser el 51,2%; en otras palabras, en la primera medición 2 de cada 3 eran pobres, mientras que ahora lo es 1 de cada 2.

Similarmente, al analizar la canasta para dos adultos mayores, ahora la CBT indica que el 71,8% de los beneficiarios no son pobres (antes era el 44,5%), mientras que

para la CBJ, el dato ahora es que el 30,2% se encuentra fuera de la pobreza (antes era 13,9%, por lo que este indicador mejoró en más del 100%).

Además, ahora el salario mínimo es alcanzado por el 64,7% de los beneficiarios (contra el 40,9% de la primera medición, un aumento superior al 50%).

Estos resultados demuestran que los haberes que el sistema otorgó a aquellos que tuvieron carreras completas y alcanzaron los 30 años de aportes requeridos son significativamente superiores a los que se entregaron a través de la moratoria previsional.

Entonces, si bien todos los beneficios actuales son contributivos, es evidente que existe una diferencia de nivel muy importante entre los beneficios sin y con moratoria, por lo que podría afirmarse que la evaluación del desempeño del sistema se ve distorsionada por la coexistencia de ambos tipos de beneficios, que proporcionalmente casi se reparten por mitades, siendo la cantidad de beneficios con moratoria algo mayor.

A modo de conclusión

Un sistema de seguridad social contributivo otorgará prestaciones suficientes en la medida en que el mercado de trabajo funcione correctamente, es decir, que tienda al pleno empleo, que el empleo no registrado sea marginal, y que los salarios que perciban los trabajadores se encuentren alejados de la línea de pobreza. Si este no es el caso, es muy difícil que el sistema contributivo, por sí solo, pueda otorgar prestaciones suficientes en términos absolutos. Pero, paradójicamente, pueden ser correctos en términos relativos, es decir, el nivel de la prestación dada la historia laboral.

El sistema contributivo tiene, como herramienta principal, la posibilidad de establecer una prestación mínima a través del otorgamiento de un complemento que permita alcanzar dicha suma: en ese caso, se debe analizar cuidadosamente de qué modo ésta se financiará, así como también si su aplicación no podría desvirtuar el diseño del sistema contributivo, y de alguna forma no lo transformara en un sistema de financiación mixta.

En el caso de Argentina, existe una financiación mixta de la seguridad social, que determina que el sistema sea en parte contributivo

y en parte no contributivo, lo que posibilitó el otorgamiento de prestaciones contributivas a través de las leyes de moratoria previsional.

De esta forma, si consideramos todas las prestaciones, observamos que el cumplimiento del principio de suficiencia varía en función de la canasta utilizada y de la composición del hogar, presentando porcentajes de perceptores por debajo de la línea de pobreza que van del 0% al 86,1%, en función de la canasta que se considere, lo que indica claramente que existe un serio problema para determinar cuál es el valor de las canastas básicas para un hogar habitado por uno o dos adultos mayores.

Es difícil, dada la amplitud de las mediciones, establecer el grado en que se cumple el principio de suficiencia; de todas formas, sí es posible afirmar que pareciera ser que el principio de suficiencia relativa se cumple en mayor proporción que el principio de suficiencia absoluta.

Está claro que es fundamental la determinación por parte de un organismo oficial de una canasta única del adulto mayor lo más rigurosa posible y que refleje las necesidades que un adulto mayor tiene en concreto, tanto para el caso en que viva solo como para el caso en que lo haga en pareja con otro adulto mayor, para poder determinar con claridad cuál es el umbral que lo separa de la pobreza, y a partir de establecer ese monto poder estudiar cuál es la mejor forma de hacer viable su suficiencia para todos los jubilados, cumpliendo este objetivo a través de un sistema contributivo, uno no contributivo o una mezcla de ambos pero, en cualquier caso, con una separación clara de las fuentes de financiamiento y del otorgamiento del derecho a la prestación, el cálculo del monto de la misma y su correspondiente gestión administrativa. ■



Secretaría de Seguridad Social

seguridadsocial@trabajo.gob.ar

www.argentina.gob.ar/trabajo



**Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación**