

Análisis del Sistema Previsional Argentino

Algunas Consideraciones

Lic. Guillermo A. Zuccotti

INTRODUCCION

Los sistemas previsionales en todos los países del mundo, incluido obviamente el argentino, independientemente que sean públicos, privados o mixtos, presentan a lo largo de sus existencias períodos de acumulación, maduración y crisis; esto bajo el supuesto de exclusivo y estricto cumplimiento de sus fines, a saber, los aportes y contribuciones a la seguridad social se destinan con exclusividad al acervo de capital de la sociedad toda para ser consumidos por la misma sociedad en momentos en que, el esfuerzo individual resulta insuficiente o imposible.

De este modo, crecieron los sistemas previsionales en cuya etapa de acumulación, asociada al inicio de los sistemas, los ingresos superaban a los egresos atento la baja relación entre aportantes/beneficiarios. Con el tiempo, no años sino décadas, mínima magnitud considerada para poder evaluar correctamente el sistema, la relación antes referida va aumentando, alcanzando los estadios anteriormente referidos.

Es así como, resulta común escuchar últimamente en nuestro país, e incluso de la boca del Sr. Presidente de la Nación que las AFJP llevan acumulados 20.000 millones de pesos desde su existencia a la fecha. Omiten decir los adherentes a este pensamiento, que cualquier sistema previsional en su etapa inicial, hubiera logrado esto, y mas específicamente si se analiza la historia del caso argentino.

No resultará novedoso para nadie escuchar que la Argentina, se abrió al mundo bajo un modelo de capitalismo prebendario; claramente el sistema previsional no fue la excepción: el "éxito" en la acumulación de fondos por parte de las AFJP, se debió en gran medida a que, durante todo el período, tuvo un "recaudador", "tramitador" y "controlador" eficiente en el Estado Nacional a través de su Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Sería muy extenso enumerar todas las leyes, reglamentaciones y disposiciones que fueron dictadas en beneficio del sistema privado de previsión, como por ejemplo, la restricción de los beneficiarios de cambiarse de un sistema a otro, o el encorsetamiento del cálculo previsional estatal, lo que configura un claro favoritismo en sentido del sistema de capitalización, por citar algunos.

Lo que queda claro es que estos ejemplos anteriores, como otros, son claras decisiones de política económica. Quien diseña la política económica de un país elige, bajo cierta restricción, a quien favorece y también a quien perjudica con las consecuencias de estas políticas, y en este orden, cabe destacar que la Argentina es un ejemplo permanente de lo que no hay que hacer.

Compartiendo algunas causas del desfinanciamiento descritas en el artículo del diario "Clarín" de fecha 12 / 12 /2000 en el cual refiere a la merma en la recaudación previsional, me permito discrepar acerca de los orígenes del déficit y en relación a la interpretación de las variables mencionadas. En primer lugar, la crisis de financiamiento se remonta a un primer hecho gravitante: el decreto 2284/91 de desregulación económica que unificó todos los subsistemas de la seguridad social con el fin de transferir fondos de las ex cajas de Asignaciones Familiares (mayores a 300 millones) para cubrir déficits que, estructuralmente, eran de naturaleza distinta. Esta fusión descansó bajo el supuesto del equipo económico de la época, que los aportes y contribuciones a la seguridad social formaban parte del sistema tributario, y como tal, hasta reglamentó la compensación entre impuestos. La lógica imperante era, entonces, recaudar ingresos para afrontar gastos en cualquiera de sus expresiones, es decir, un claro sentido fiscalista.

Es así como empieza a quedar atrás, la naturaleza misma del sistema de seguridad social a la que hacía alusión en el comienzo, sustentada en los principios de equidad social (todos los habitantes tienen derecho a una vejez digna), solidaridad (el sistema debe propender a la

autocompensación entre activos de altos ingresos y los de menores ingresos) y responsabilidad social (el Estado como árbitro y en ejercicio de la organización de la sociedad asegurando los derechos y exigiendo las obligaciones de los ciudadanos); cualquier desvío de esta dirección nos lleva inexorablemente a una sociedad más fragmentada y con menor contención social.

Esto no es ni más ni menos que otra decisión de política económica, las cosas no pasan porque sí. Ocurre que la hipocresía argentina impide hacernos cargo de nuestros errores. Quienes hoy se rasgan las vestiduras describiendo los efectos que la evasión previsional tiene sobre el sistema, fueron partícipes de la desactivación de un sistema de fiscalización integral pero específico que "peine" el fraude y la falta de aportes, dotado de poder de policía que le otorgue al sistema la coerción necesaria para la exigencia del cumplimiento de cualquier obligación.

Esta deliberada desatención, y decimos deliberada porque ANSES contaba y cuenta con recursos humanos en materia de fiscalización capacitados especialmente para la detección de la evasión y elusión previsional, empleo no registrado y hasta la constatación de nuevas formas de contratación laboral propias de los tiempos "modernos", como ser el trabajo infantil y el trabajo esclavo, coadyuvó a la referida merma en los ingresos recaudados.

O de igual modo, cuando aplaudieron la rebaja en las alícuotas de las contribuciones patronales ayudando, siempre en la misma dirección, a disminuir el costo laboral, demonio protagonista de todos los males de moda en la época. Y nuevamente, las puras leyes del "laisse faire" nos dejaron de a pie; el desempleo que, como consecuencia del menor costo marginal de la mano de obra, iba a bajar, aumentó y en consecuencia, los supuestos de una recaudación previsional sin variaciones como resultado de compensar la baja de la alícuota con la incorporación de nuevos ingresos vía la generación de nuevos puestos de trabajo, se desvanecieron.

Finalmente, y con un rasgo característico diferenciado, tenemos el traspaso de las Cajas Provinciales y municipales de previsión a la órbita nacional. En éste caso, lo que operó en dicha oportunidad, fue una suerte de "pacto fiscal" entre el Estado federal y las administraciones provinciales por el cual las provincias transferían sus déficits producto de legislaciones mucho más permisivas que la media del sistema federal, así como las diferentes tramitaciones para el mismo tipo de beneficio según la procedencia. Esta respuesta a la necesidad de financiar los déficits "sociales" que presentan la mayoría de las provincias argentinas, tiene también un justificativo: existen regímenes diferenciados porque diferentes son las condiciones de vida y de trabajo en nuestro país. Cualquier argentino que se precie de tal, conoce que no es lo mismo el trabajo en una región que en otra, por ende el derecho a la protección de la ancianidad tampoco debe ser el mismo. Esta es una de las razones que opera como argumento protector de los distintos sistemas y cajas previsionales provinciales existentes en el pasado. Otra, menos perceptible, es la especie de subsidio encubierto al empleo. En provincias en las cuales la actividad económica y las posibilidades de empleo son escasas y no opera la libre movilidad de la mano de obra producto del deterioro de los ingresos familiares, una de las formas de reducir el desempleo es reducir la tasa de actividad como porcentaje de la población económicamente activa.

Por supuesto ninguno de estos dispositivos son mágicos, directa o indirectamente, en el corto o largo plazo, requieren financiamiento. Allí, en éstos casos, también deben aparecer las decisiones de política económica de gobiernos que comprendan que administran un país federal y no, simplemente áreas rentables como compartimentos estancos. Pero en la lógica de razonamiento prevalente en los últimos años de historia argentina, asistimos resignados a la popularización de algunas frases célebres de formadores de opinión económica que dicen que "existen provincias en nuestro país que resultan económicamente inviables". Por tomar esta frase como ejemplo, y siguiendo consecuentemente, cabe preguntarse si el destino último de esas provincias que generan déficits de caja y en las cuales viven argentinos activos y pasivos como en el resto del país, es la implosión o, a modo menos traumático el abandono de la Nación.

Estos argumentos no intentan ocultar los excesos a que algunas de éstas administraciones dieron lugar, concretamente referidos a jubilaciones anticipadas, precoces y sin aportes a consecuencia de manejos discrecionales de la clase gobernante, o en otros casos, la configuración de fraude a los sistemas. Cabe destacar que quienes se oponen a que el Estado deba velar activamente por la protección de su pueblo en los distintos estadios, hicieron

sistemáticamente de éstos excesos la regla general de justificación del argumento privatizador, cuando en realidad, estos casos representan un porcentaje poco significativo respecto del universo poblacional analizado.

Con éste escenario y con la imposibilidad legal de modificar cualquiera de los beneficios otorgados, a partir de la reforma previsional del año 1994 ANSES se hizo cargo de éstas funciones que serían residuales, desde el punto de vista de la gestión operativa, pero estructurales y crecientes respecto de los egresos al sistema, así los egresos promedio en los últimos años oscilaron los 1700 millones de pesos.

QUE SE PROPONE CON LA REFORMA

Hasta aquí la descripción de los orígenes en la merma de los ingresos y el aumento en los egresos del sistema vigente.

Como alternativa, el Poder Ejecutivo Nacional dispone una reforma, que en realidad, no busca atender las necesidades propias del sistema previsional, sino que busca satisfacer un nuevo orden público del mundo globalizado: señales de solvencia fiscal a los mercados internacionales.

Con el advenimiento del constitucionalismo social, se insertan en el orden público los derechos, sin exclusiones, a la salud, la vivienda, la igualdad de oportunidades para todos los habitantes y, por supuesto, la previsión social. Todas estas metas que esbozan el país del porvenir, descansan bajo el supuesto de la soberanía e independencia económica de las naciones.

Las crisis de deuda externa, generadas por los propios acreedores al financiar sus propios desequilibrios (años '80), la imprudencia de los sucesivos gobiernos locales y el aumento de la relación deuda-producto, generaron condiciones de absoluta vulnerabilidad y dependencia a la hora de la toma de decisiones que tiendan a cumplir las metas sociales como país.

En éste contexto internacional, la Argentina añade otras restricciones. La ley de convertibilidad del año '91 resultó exitosa en la desaceleración inflacionaria mas privó a la autoridad económica de ejercer políticas monetarias y cambiarias tendientes a morigerar los procesos cíclicos de la economía nacional. La relativamente reciente Ley de Compromiso Fiscal acota aún mas el margen de maniobra de los gobiernos a la hora de hacer política económica. Estos instrumentos hacen que vulgar pero sabiamente, se describa la gestión de las autoridades económicas como de "piloto automático".

Dada la situación planteada, los gobiernos en pos de la conexión con el mundo globalizado, subordinan intereses de sus mandantes en orden de los organismos internacionales de crédito y las calificadoras de riesgo, cuya única misión es la de regular el vertiginoso flujo de capitales internacionales.

En éste esquema es lógico pensar, que números mas prolijos para el mundo se corresponden con mayores necesidades domésticas. Esta es la trampa originante del fin último de ésta reforma previsional. La necesidad, dadas las restricciones descritas, de evitar huidas de capitales lleva al gobierno nacional a seguir haciendo concesiones en materia de política interna.

En apariencia no quedaban mas áreas cautivas a privatizar que provocaran nuevos flujos positivos de capitales que sostengan el esquema de convertibilidad. Entonces aparece en escena el sistema previsional, su privatización generaría posibilidades de inversión extranjera garantizando a ésta última una rentabilidad superior a la tasa a la que se descuentan los principales bonos con un seguro de cambio implícito en la paridad uno a uno. Así, el gobierno buscaría expandir el mercado de capitales con el objeto de poder fondearse a niveles de tasa de interés menores a los actuales. De ésta manera se incrementarían los niveles de ahorro interno necesarios para el prometido y postergado crecimiento económico. Obviamente, ninguno de estos fines refieren a la mejora de la población beneficiaria del sistema.

Este razonamiento observa al menos dos puntos objetables o cuestionables. En primer lugar el boom del ingreso de capitales observado en los primeros años de la convertibilidad que lograra efectos reactivadores en la economía, duró lo que duraron las espectaculares tasas internas de retorno de la inversión, medidas en dólares respecto de las internacionales.

Las oportunidades de inversiones más rentables hicieron "secar" la plaza en los países que, como el nuestro, eran dados por los organismos internacionales como ejemplo de cumplimiento de políticas y obligaciones por estos encomendados. El proceso es justificado como el ajuste por el ajuste mismo, argumentando los que "recomiendan" las políticas de ajuste, que esto ocurre porque no se encaran todas las reformas que se requieren por completo.

Resulta claro que este argumento no es extrapolable a un sistema que debe cuidar por el futuro de sus beneficiarios, que requiere de absoluta y necesaria certeza atento el largo plazo transcurrido hasta la obtención de resultados. Las distintas combinaciones entre riesgo y rendimiento de las inversiones, descritas en la teoría del capital, son aplicables al capital financiero en la cual el inversor asume una posición más conservadora o de mayor rentabilidad con sus excedentes de capital. Cabe preguntarse si el Estado, como regulador de los conflictos sociales de un país, puede permitirse que el futuro de la vejez de sus habitantes quede librado a los movimientos de capitales financieros o a las decisiones, en el mayor de los casos sin perfecta información, de los individuos que por desconocimiento hipotequen su futuro?

El segundo punto, amén del perjuicio social potencial, resulta de la propia paradoja existente en la generación de condiciones que propenden al aumento del ahorro interno. En éste orden cabe destacar, que las condiciones preestablecidas tendientes a generar el aumento del ahorro interno, tendrá efectos productivos si funcionan correctamente los mecanismos de ahorro-inversión en la economía, y para que esto ocurra, los capitales no pueden ser de origen meramente financieros o especulativos; caso contrario, como ocurriera en oportunidad del auge de las privatizaciones o, también, de la apertura al capital privado en el área previsional a través de las AFJP, estas condiciones solo favorecerán a una mayor concentración económica en manos de grupos de capitales extranjeros, dada la escasez en el mercado de capitales doméstico; acentuando la vulnerabilidad financiera del país.

En línea con el modelo vigente, lo que procura el gobierno no es reformar el sistema de seguridad social por uno más justo, solidario y contenedor de su realidad social, por el contrario, lo vuelve más regresivo y débil recortando los egresos del sistema en busca de lograr un nuevo ajuste fiscal. Así es como se propone entre los elementos más relevantes la eliminación de la Prestación Básica Universal (PBU), el aumento de la edad jubilatoria en la mujer a los 65 años y la abolición del Sistema de Reparto.

Respecto de la PBU, la propuesta además de tener carácter regresivo puesto que ésta prestación es fija y por lo tanto afecta más a los beneficiarios de menores haberes, contribuye a la tan mentada inseguridad jurídica ya que a los trabajadores activos regidos por la reforma previsional del año '94, se les aseguraba por ley la percepción de dicha prestación. De éste modo el Ejecutivo pretende cambiar las reglas de juego en perjuicio de los que menos tienen. Como contracara nada promueve respecto del Régimen Privado en el cual los porcentajes de comisiones de las AFJP no tienen regulación alguna y son la retribución por la simple captación de aportantes, ya que la tramitación y verificación es efectuada por ANSES.

La intención de elevar la edad jubilatoria en las mujeres merece una consideración especial. Claramente el Gobierno mide como prioritarios los objetivos de caja en el mediano plazo, sin reparar en el daño presente que le ocasionaría al ya deteriorado mercado de trabajo. Descartando los derechos consagrados de las mujeres quienes en los últimos años, y de acuerdo a datos del INDEC proporcionados por la encuesta permanente de hogares (EPH), tuvieron un rol activo en la búsqueda de empleos con el objeto de complementar los reducidos ingresos familiares o, en muchos casos, convertirse en jefas de familia. En efecto, la mujer argentina actual dista mucho de aquella que exhibía como única profesión ser "ama de casa", con la no menor labor de formar y proteger a su familia. Hoy, además de sostenerla y protegerla en los aspectos formativos, debe necesariamente hacerlo a través del trabajo remunerado para paliar la reducción en los estándares de vida familiar, lo que la lleva a hacer un doble esfuerzo que toda la sociedad le "retribuiría" extendiéndole la vida útil laboral por cinco años más.

Otro aspecto derivado de esta propuesta, surge de las consecuencias directas que la medida tendría sobre el mercado de trabajo. Al aumentar la edad jubilatoria de la población ocupada, en general y, en particular, la de las mujeres; aumenta la tasa de actividad. Si a esto sumamos el actual contexto recesivo y el más que proporcional aumento de la desocupación abierta,

tenemos una profundización de la crisis en el mercado de trabajo. A modo gráfico, si la economía no generara nuevos puestos de trabajo, y se retrasara la salida del mercado laboral, se reducirían las oportunidades de empleo para la población desocupada.

Respecto al intento de abolir el régimen de reparto, cabe destacar que contradecir este argumento obliga necesariamente a remitirnos a la justificación de existencia del Estado social. Una sociedad mas integrada, con una base de igualdad de oportunidades debe ser garantizada y arbitrada por quien, excluyentemente esté dotado de la característica de neutralidad. Así los Estados modernos equiparan las cargas entre los emprendedores individuales y los que requieren de la protección de toda la sociedad. Es por eso que el Estado no puede estar ausente de la Seguridad Social porque hace a su propio fin y porque, como fuera dicho, "reparte" entre todos los aportes individuales.

Otra muletilla frecuentemente utilizada a la hora de definir el Sistema de Capitalización Privada (AFJP), es la posibilidad de "opción". La definición misma de la palabra opción es contraria al espíritu de la reforma propuesta por el gobierno ya que proporciona al sistema privado de capitalización un carácter compulsivo. La tan mentada opción del proyecto en cuestión, resulta un simple golpe de efecto. ¿Cuál sería la opción de elegir entre alternativas homogéneas? Si la Superintendencia de AFJP regula niveles, composición y hasta destino de las inversiones como la propia rentabilidad de las administradoras, qué oferta de elección le brindamos a los trabajadores mas que la de elegir entre un nombre de una empresa más simpático que otro o una campaña propagandística mas efectiva que otra?

La verdadera opción la representa aquella que permite elegir alternativas de consecuencias diferentes. Ni en países donde la iniciativa privada es el centro de las decisiones, se plantean otras opciones que consideren escenarios mas o menos seguros. En otras palabras: libertad de opción sería dotar a los trabajadores de la posibilidad de elección entre una vejez cubierta por un Estado con la tácita garantía de su presupuesto nacional e indiscutible perdurabilidad, o una vejez expuesta a la toma de riesgo individual actual por parte de los aportantes al sistema en procura de supuestos mayores haberes futuros.

De todos modos debería tenerse sumo cuidado al tiempo de referirse a la "libertad" de opción cuando hacemos alusión a funciones protectoras del Estado como lo configura la Seguridad Social. ¿Qué tipo de libertad le brindamos a nuestro pueblo si lo exponemos a una ancianidad sujeta a los avatares de los flujos de capitales sin un marco regulatorio eficiente, estricto y protector, actividad ésta solo con posibilidad de ejercicio por parte del Estado?

ALGUNAS CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA MEJORA DEL SISTEMA ACTUAL

Por lo expuesto hasta el presente y conscientes de la necesidad de introducir cambios cualitativos y cuantitativos en las prestaciones, teniendo en cuenta la justa y creciente demanda social en torno de mejoras en la situación de los beneficiarios del sistema, se concluye que la solución o respuesta a las necesidades existentes, no se encontrarán en ésta nueva reforma. Existen en la actualidad instrumentos idóneos como para cumplir con éstos objetivos sin necesidad de promover reformas que alteren el espíritu mismo de un sistema cada vez mas necesario socialmente en tiempos en los cuales las desigualdades se agudizan.

En éste contexto, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) debe cumplir un rol excluyente a la hora de desarrollar y ejecutar políticas tendientes a optimizar las prestaciones vigentes como así también proyectar nuevos dispositivos que sirvan para satisfacer nuevas necesidades derivadas de los cambios en la estructura social de nuestro país.

En razón de estos objetivos es que, a continuación, centraremos el análisis en tres tópicos, a saber:

- 1 - Diseño de políticas de Estado para la Seguridad Social,
- 2 - Programa de Fiscalización integral de los distintos subsistemas,
- 3 - Interrelación con otros programas sociales, tendientes a mejorar el financiamiento de la seguridad social, vía el aumento de los ingresos del sistema y el control de los egresos; como así también la optimización de los beneficios otorgados.

1 - Diseño de políticas de Estado para la Seguridad Social

Una de las principales razones por la cual la situación de jubilados y pensionados, trabajadores activos con carga de familia y desocupados ha sido crítica a lo largo de los años, la configura la ausencia de una política definida en la materia por parte del Estado, independientemente de la alternancia de los distintos gobiernos que ejercen la administración nacional.

Una función estratégica, como la que nos ocupa, no puede ser prisionera de los cambios de funcionarios, procesos de avances y retrocesos en materia de legislación o la falta de objetivos de mediano y largo plazo. En éste orden resulta indispensable lograr bases de consenso entre las principales fuerzas políticas nacionales, que tiendan a la fijación de metas comunes que permitan alcanzar objetivos estructurales. Dejar ésta área solo en manos de las decisiones de los gobiernos de turno da lugar a soluciones coyunturales o de parches al sistema, dado que el tiempo de evaluación de cualquier política del sector puede ser significativamente mayor a la duración de un gobierno en la administración central.

El compromiso expreso alcanzado por el consenso, deberá ser la rigurosidad empleada respecto al destino de los fondos específicos del sistema, ya que en muchas ocasiones hasta el presente, los aportes y contribuciones se han utilizado como afectación a otras aplicaciones presupuestarias. La necesidad de fondos con el fin de hacer frente a diversas erogaciones del sector público, hizo de los desvíos de fondos específicos, una práctica usual, ayudando a la desfinanciación del sistema. Un estricto direccionamiento de los fondos propios permitirá una mas sana administración de los recursos.

Otra política de consenso es el cumplimiento de las obligaciones para con nuestros mayores. En efecto lo que resulta una obviedad, cuando se contrasta con la realidad deja de serlo. Así es como debe ser una prioridad la atención y los recursos del sistema flexibilizándolo del presupuesto, dotando a su administración (ANSES), de todos los recursos humanos, técnicos y físicos haciendo derivar las prestaciones en mejores servicios. Por último y de manera primordial, se trata en definitiva de subordinar las decisiones económicas a las necesidades que el modelo de exclusión revela; porque el sentido último de la administración económica debe ser la satisfacción de las carencias de la sociedad toda.

2 - Programa de Fiscalización integral de los distintos subsistemas

Existe una herramienta de efectividad común tanto para los ingresos como para los egresos del sistema: es el principio de fiscalización y control.

Resulta absurdo que la ANSES haya resignado el poder de la fiscalización de los aportes y contribuciones al sistema y se haya delegado dicha función, sumada a la de recaudación, a la ex -DGI por efecto del decreto 507/93 y su complementario decreto 618 de la AFIP. Así, desde el año 1993, ANSES pierde el dominio sobre un vital dispositivo de control sobre el cual descansa todo sistema de recaudación eficiente. Es sabido que todo sistema de recaudación para que sea exitoso, requiere de controles preventivos y debe estar basado en la coerción. Si no existe contralor y obligación con riesgo de sanción hacia el incumplimiento, se facilitan las condiciones para la evasión de los aportes y contribuciones. Para ello, resulta necesario instrumentar una estructura dentro de ANSES que permita elaborar un plan de trabajo con recursos humanos existentes en la actualidad que mejore la calidad del trabajo, dada la especificidad del campo a inspeccionar, que al presente se encuentra bajo la égida de la AFIP. No es intención ni cometido de éste documento evaluar la efectividad de la AFIP en materia de fiscalización tributaria pero, en cambio, por la evidencia observada en la recaudación de la Seguridad Social, creemos necesario la reincorporación de la fiscalización en ésta área por ANSES, habida cuenta la estrecha vinculación y especialización con los distintos subsectores del sistema. La amplia gama de dispositivos pasibles de control, obliga a la ejecución de inspecciones integrales, con el fin de detectar, además de aportes y contribuciones, trabajo en negro, trabajo infantil y otras formas ilegales de contratación. Así mismo verificará la correcta marcha del subsistema de asignaciones familiares que, por definición, debería autosostenerse sin necesidad adicional de financiamiento, dado su carácter compensador entre depósitos y reintegros de los empleadores.

En éste orden y consecuentemente, serán metas de éste programa:

- Concientizar acerca de la necesidad de priorizar la recaudación del sistema de seguridad social como condición necesaria para una eficiente asignación de recursos.
- Combatir la evasión en el ámbito de la seguridad social por su doble efecto, por un lado aumenta los ingresos al sistema y por otro evita la contravención a normas laborales que protegen al trabajador.
- Combinar estrategias comunes con otras dependencias, fundamentalmente con el Ministerio de Trabajo, Empleo y formación de recursos humanos, a fin de detectar el trabajo en negro y la precarización laboral.

3 - Interrelación con otros programas sociales

ANSES cuenta con una de las mayores y mas completas base de datos de nuestro país, dado el amplio espectro alcanzado por la cobertura de sus subsistemas de beneficios. Sin embargo, este factor de información sobre los aspectos socioeconómicos de la población resulta imperfecto por la falta de sincronización y armonización de políticas complementarias en materia social con organismos que tienen como fin iguales beneficiarios, y que con la diversidad de sus funciones, los asiste de manera integral. En tal sentido, una manera indirecta de controlar el destino de los beneficios es efectuar un cruce de información con instituciones cuyas poblaciones-objetivo resultan similares. Así, por ejemplo, para evaluar la efectividad de los dispositivos en funcionamiento para la tercera edad, como ser, jubilaciones, pensiones, subsidios, parecería imprescindible la conexidad, solo relativa a la información de datos ya que sus funciones son de naturaleza y alcance altamente diferenciado, entre ANSES, PAMI, Sec. de Desarrollo Social. Esta conexión informativa permitiría; a modo preventivo, la elaboración de diagnósticos sociales que habiliten, ante la identificación de necesidades no previstas en los beneficios actuales, a desarrollar nuevos programas, aumentando la efectividad del sistema.

Pero, los que creemos que debe ser el Estado quien se responsabilice ante sus ciudadanos cuando las iniciativas individuales no bastan o, mas aun, cuando las condiciones generales de oportunidades no permiten otra cosa que una solución de conjunto para alcanzar un nivel mas alto en el bienestar social de toda la sociedad, pensamos que socialmente será la Secretaria de Seguridad Social, corporeizada a través de ANSES, quien deba ser responder, por obligación o por necesidad, las perturbaciones que en el largo plazo se pudieran producir en el Sistema Integrado, ya sea el régimen de capitalización o el de reparto.

¿Resulta posible pensar que, ante una situación de crisis en el sistema privado de AFJP, el Estado pudiera mirar hacia otro lado?

Si, en efecto, va a ser el Estado en su función garantista, quien afronte las "fallas del mercado", debe ser protagonista excluyente de todo el sistema y no solo reducir su actividad a una prestación que justamente queda en sus manos porque, para quienes persiguen la privatización total del mismo, esta no es rentable en términos económicos.

Utilizando un termino últimamente frecuente, *el blindaje*; nos parecería aplicarlo a esta situación aunque con alguna diferencia de sentido con el que se expresa.

De igual modo que, en oportunidad de las distintas crisis financieras mundiales de los últimos años, comúnmente denominadas "efecto tequila", "vodka" o "caipiriña", la comunidad financiera internacional acudiera raudamente en auxilio creando y recomendando crear una "malla" de protección de los sistemas bancarios de los países en riesgo; o, en el presente, tomando un rol activo cuando obligan, con mayor endeudamiento para nuestro país, a tomar "en caución" un préstamo mas ante el riesgo de default; ¿por que el Estado no crea y administra un "blindaje" previsional en la actualidad con el fin de prevenir futuros quebrantos del sector privado, y evitar, de este modo, consecuencias futuras socialmente indeseables y económicamente insostenibles?.

Seguramente el lector preguntará a esta altura, cual seria el origen de los fondos a destinar, habida cuenta la dificultad e improcedencia política y económica de imponer una nueva carga de carácter tributario a la sociedad toda, en general o a los trabajadores activos, en particular.

De igual forma, que las AFJP deben por reglamentación, pagar una prima de seguro; que expresado de manera correcta, significa derivar los montos de las alicuotas a las aseguradoras; ya que, tanto los seguros como las comisiones de las Administradoras se deducen del aporte de Ley obligatorio (11%) que efectúan los trabajadores; sano y justo resultaría que debieran aplicar una proporción de la renta obtenida en concepto de las comisiones percibidas, a la creación de un fondo asistente para casos de crisis; que dada la lejanía en el tiempo de resultados que permitan evaluar la solvencia del sistema privado, serviría de reaseguro social para la sociedad toda.

Según datos extraídos del informe de Coyuntura de la SAFJP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) correspondiente al mes de octubre del 2000, la comisión promedio del sistema asciende, neta de bonificaciones, a 3,3% del ingreso imponible. El costo del seguro promedia el 1,2% (17% más que en el año anterior), por lo tanto, la comisión neta es de 2,1% del salario.

Analizaremos ahora, el impacto que produce este valor en las cuentas de capitalización individual, a través de un modelo de simulación financiera que descansa bajo los supuestos que realizan las mismas AFJP [1] a la hora de proyectar los haberes a percibir. Cabe aclarar que éste instrumento de cálculo financiero ofrece fragilidad en torno de los resultados predictivos pero, a efectos de ilustración de la situación siguiente, consideramos su utilización.

Supongamos entonces, el ejemplo de un trabajador de 30 años de edad, casado con una mujer 3 años menor, con un ingreso de 950 pesos [2], con 8 años de aportes anteriores, y que, conforme a la legislación vigente, se jubilaría a los 65 años. Bajo una hipótesis de rendimiento del fondo administrado de 5% anual, constante, y del porcentaje de comisión promedio referido con anterioridad (3,58 % sin bonificaciones); el trabajador tendría derecho, ceteris paribus, a un haber de \$ 783,78.

Ahora bien, si simplemente recalculáramos en idénticas condiciones deduciendo la comisión promedio neta que se apropia la AFJP, el mismo trabajador podría alcanzar un haber de \$918,42; o sea, aproximadamente un 17% mayor.

Como ya se comentara, de no mediar modificación alguna en torno de la gestión y tramitación de los beneficios que, en la actualidad, se trabajan en ANSES, dando lugar a los expedientes previsionales; las comisiones percibidas por las AFJP solo justifican la razón de su existencia en el costo derivado de la captación de afiliados. Esta ventaja, obviamente no es la única vía de ingresos que hacen al lucro de las administradoras, demás está decir y debería ser motivo de un análisis específico acerca del tema, que el principal componente de renta de éstas, lo configura la obtención de ganancias derivadas de la propia administración de carteras de inversión a lo largo de la vida útil de ésta sucesión de "préstamos" por parte de los aportantes al sistema.

Observado el efecto perjudicial de las comisiones en las economías familiares de los aportantes, veamos la repercusión de éste respecto de los grandes números del sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

A modo de ejemplo tomamos los datos anuales de aportes obligatorios al sistema de capitalización correspondientes al año 1999, de acuerdo a estadísticas de la SAFJP, los que ascendieron a \$4.280,5 millones. Utilizando el mismo procedimiento que el caso anterior, o sea deduciendo la comisión promedio neta, se liberarían recursos al sistema por un valor cercano a los 90 millones anuales. Si bien la reasignación completa de éstos recursos implicaría la resignación total de comisión alguna por parte de las AFJP, y concientes de la dificultad política y de las presiones posibles con el objeto de impedir su materialización, se podría alcanzar un estadio intermedio que permita financiar el fondo asistente, anteriormente mencionado, acotando de éste modo la vulnerabilidad del sistema a futuro.

CONCLUSIONES FINALES

- El Estado tiene una función indelegable respecto al sistema de seguridad social, que encuentra su origen en su propia naturaleza como arbitro y protector de las demandas de la sociedad.

- La eliminación de la PBU (Prestación Básica Universal) contemplada en el proyecto de reforma previsional del Poder Ejecutivo Nacional, exhibe un fuerte carácter regresivo, ya que la quita en los haberes tiene un efecto-ingreso mas importante en beneficios de menores haberes que en aquellos de haberes mas altos.
- La extensión de la edad jubilatoria en las mujeres, amén de su característica de ilegitimidad, es un intento de dudosa eficacia, de buscar financiamiento al diferir egresos al sistema con el grave riesgo de agravar aún mas la situación existente en el mercado de trabajo relativa al desempleo.
- La frecuentemente referida crisis de financiamiento del sistema previsional encuentra explicación en el establecimiento de prioridades fiscalistas por parte de las distintas autoridades económicas respecto de los ingresos del sistema y no, en la propia administración de los beneficios del mismo.
- El perfeccionamiento de los mecanismos de control tendientes a optimizar la recaudación como así también el aumento en el grado de efectividad alcanzados por los beneficios del sistema, surge del establecimiento de políticas de estado a largo plazo.
- La reforma propuesta esconde un objetivo fiscal para el modelo imperante de política económica, de hecho, no agrega aspectos de saneamiento al sistema actual.
- Dado el proceso globalizador mundial y la característica volatilidad en relación a los mercados financieros, resulta demasiado riesgoso en términos sociales, dejar librado el futuro de generaciones de argentinos a los avatares de las inversiones de capital cuyo principal objetivo es la rentabilidad, sin que exista el necesario compromiso y responsabilidad pública representado por el Estado en respuesta a las necesidades de su pueblo.

[1] En base a programa de simulación financiera de Futura AFJP

[2] Remuneración promedio de los aportantes al Sistema de Capitalización. Informe de Coyuntura SAFJP