

Crisis Provisional

“El acceso a la pasividad: ¿Un cometido imposible?”

Lic. Guillermo Zuccotti

INTRODUCCIÓN

El contacto cotidiano de los delegados y cuadros gremiales de SECASFPI, sindicato con ámbito de actuación en ANSES, con la población que acude a las oficinas en busca de información que les permita conocer si cumplen con la requisitoria vigente a fin de comenzar a usufructuar los beneficios previsionales, ha generado en nuestra organización la inquietud de comenzar a investigar las barreras socioeconómicas que restringen el acceso a los beneficios de nuestro sistema previsional, tal como está normado en el presente.

Vale decir, que la garantía de acceso a las jubilaciones no la representa, de forma exclusiva, la edad de la población [1]; coexisten diversos factores que restringen la entrada a la etapa de percepción de beneficios. Básicamente, la continuidad de los años de aportes requeridos, como también su regularidad, es hoy uno de los principales obstáculos.

La cobertura previsional esta estrechamente ligada con el empleo formal, pero el deterioro de éste, ha provocado una severa caída en la cobertura. Las causas de este fenómeno son múltiples: el aumento sostenido de la tasa de desocupación, la creciente informalidad de la fuerza laboral, el empleo no registrado o clandestino y las «modalidades promovidas» de empleo, en su inmensa mayoría sin protección social, además de las dificultades de acceso a las prestaciones de la ley 24.241.

Es motivo del presente trabajo describir, sobre la base de la técnica estadística, la capacidad de la población de mas alto riesgo social, su ingreso a la pasividad, de acuerdo a las actuales condiciones, y tratar de explorar primariamente las dificultades impuestas por la ley 24.241 para dicho acceso.

En un reciente informe [2] realizado por el Dirección Nacional de investigaciones y análisis fiscal de la Secretaria de Hacienda, se describe con preocupación la baja efectivización de los aportes de ley a la Seguridad Social.

Sin perjuicio de compartir en general su línea argumental, creemos superador investigar hacia el interior del grupo etareo que se encuentra en los finales de la vida laboralmente activa. En efecto, si bien la ausencia de aportes y contribuciones a la Seguridad Social, por cualquier razón que la motive, pone en riesgo la solidez del sistema en cuanto a su financiamiento, y a las generaciones futuras de jubilados, la población escogida por el presente informe, desnuda la problemática de corto plazo a la que nos enfrentamos como sociedad, dadas las actuales condiciones.

Así es como, iniciamos esta búsqueda, dada las ventajas que nos proporcionan el acceso a información de datos secundarios, de acuerdo a nuestra actividad, en el animo de efectuar un pequeño aporte que contribuya a despertar la necesidad de pensar en sistemas cada vez más inclusivos en lugar de restricciones orientadas en el único sentido de concebir a la Seguridad Social como parte del Gasto Publico improductivo.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Para analizar los indicadores de cobertura en el corto plazo de la previsión social en nuestro país, escogimos un esquema basado en dos brechas perfectamente diferenciadas, la brecha potencial y la situacional.

La diferencia entre ambas nos marcara el grado de emergencia que presenta la seguridad social a corto plazo, mientras que su convergencia representa capacidad plena de financiamiento del sistema y alto nivel de cobertura potencial.

A priori asumimos un escenario divergente, básicamente derivado de algunos factores que alteran la regularidad de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social y, por ende, la posibilidad de los habitantes a acceder a los beneficios previsionales. Ellos son, la disminución del empleo registrado, el aumento de la tasa de desempleo abierto, la ausencia de una política explícita por parte del Estado en materia de fiscalización y control de aportes y contribuciones a la Seguridad Social, la desertión y pérdida de gravitación del sistema del sector de autónomos, entre otras causas.

Todas estas razones impiden, de una u otra forma, el cumplimiento de los afiliados al SIJP [3] con los requerimientos vigentes en materia de legislación necesaria para la percepción de los beneficios jubilatorios.

En primer lugar, definiremos la referida brecha potencial. Es aquella que representa un umbral óptimo de financiamiento al sistema previsional. Para nuestro trabajo, en ausencia de los datos poblacionales que se desprendan del último censo (2001) y como indicador eficiente, consideramos la EPH [4] elaborada por el INDEC en las dos ondas (mayo/octubre) para el año 2001. De ella, extrajimos la muestra referida a la población económicamente activa (PEA) categorizada por sexo (varones y mujeres) y edad (habitantes de 50 a 59 años).

Si bien la EPH es altamente representativa, no deja de ser un valor muestral, por lo cual el límite de esta medición define un escenario favorable, ya que para iguales categorías, el valor poblacional siempre es mayor al muestral.

El fundamento de elección de la PEA, consiste en su propia definición; las personas que tienen ocupación o, aun estando desempleadas, la están buscando activamente. De ella deducimos que la resultante es el grupo de personas que son "potenciales" cotizantes [5] al sistema de Seguridad social.

El corte por edad, de 50 a 59 años, se efectúa por el objetivo mismo de este trabajo. La tasa de evasión previsional como la construcción de una relación aportantes regulares / población económicamente activa, pueden ser indicadores eficientes a la hora de medir el financiamiento global del sistema, pero nuestro objetivo trazado importa conocer cual es el grado de cumplimiento de las obligaciones previsionales en personas que se encuentran biológicamente próximas a la salida de su vida laboralmente activa [6]. De este cumplimiento o no, entre otros factores, dependerá tanto el acceso o no, como la velocidad en el tiempo, al beneficio previsional.

DESARROLLO

Fundamentado la elección de nuestras unidades de análisis y del conjunto de variables, de los datos que surgen, comenzaremos a deducir la brecha potencial, a partir de los cuadros 1, 2 y 3. En particular, los cuadros 2 y 3 muestran, en forma sesgada, la composición de la población económicamente activa por edades y sexo, para el intervalo correspondiente de 50 a 59 años. Para evitar alguna vinculación a la estacionalidad, tomamos las dos mediciones que realiza el INDEC de la encuesta permanente de hogares para el año (onda mayo/2001 y onda octubre 2001).

La segunda onda de 2001 [7] nos proporciona el pronóstico más extremo, ya que de las dos mediciones anuales, esta presenta un aumento de la población potencialmente alcanzable por los derechos previsionales. Para el corte elegido tenemos que, el total de mujeres y varones de la PEA es de 638836 y 947961, respectivamente. Esto significa que estas son las personas que, entre los 50 y 60 años de edad, deberían ser cotizantes al SIJP para tener acceso a los beneficios al tiempo de cumplir con la requisitoria legal vigente.

Hasta aquí alcanzamos el límite de la brecha potencial, para el intervalo analizado. Ahora, y con el fin de contrastar estos valores con una variable que refleje la situación de la población

en edad próxima a jubilarse, pasamos a construir la brecha relativa a la situación de los cotizantes al sistema.

Para hallar los valores de referencia en la segunda brecha, partimos de analizar, a partir de datos de la AFIP, los cotizantes por categoría ocupacional y sistema previsional elegido, que se muestra en el Cuadro nº 4.

En él, podemos apreciar el registro mensual para el año 2001 de la población cotizante al SIJP, sin distinción de sexo ni distribución de edad, en las categorías ocupacionales no se incluyen a los monotributistas, ya que de no existir un aporte complementario, su condición posibilita solo acceso a la PBU [8].

Con el fin de sesgar nuestra búsqueda, es que se acude a la elaboración, en base a datos secundarios, del cuadro nº 5 que establece, para el mismo periodo, el rango de 50 a 54 años y de 55 a 59 años. Ante la necesidad de homogeneizar los intervalos de frecuencia, ya que las fuentes de datos primarios disponibles consultadas diferían de corte [9], presentamos el cuadro nº 6 que fusiona ambos rangos con el objeto de poner en línea la categoría edades en ambas brechas. Este cuadro refleja, en valores relativos, que porcentaje del total de la población aportante entre 50 y 59 años, corresponde a cada sexo. Esta tabla, de elaboración propia, constituye una herramienta puente, porque, si bien aporta pocos datos estadísticos en sí mismo al trabajo, es imprescindible para la confección de la categorización final que nos permitirá arribar a los valores de referencia para la brecha de situación de los cotizantes.

En efecto, el cuadro nº 7 proviene de la unificación de los cuadros nº 4 y 6. Como dijéramos precedentemente, en el cuadro nº 4 podemos observar a los cotizantes totales al SIJP, si a esta tabla la indicamos con el porcentaje de hombres y mujeres de 50 a 59 años, ponderado por su distinción entre las distintas categorías ocupacionales, podemos obtener el total general de hombres y mujeres cotizantes entre 50 y 59 años de edad.

Una vez igualadas las brechas, estamos en condiciones de poder comparar los resultados obtenidos.

Si tomamos la onda mayo 2001 de la EPH (1º brecha), basándose en los valores del cuadro nº 2, contra igual periodo del cuadro nº 7, tenemos:

Poblacion	Brecha Potencial	Brecha Situacional	Diferencia	
			(casos)	(%)
	Onda mayo'2001 EPH	Totales gales Cuadro 7 mayo'2001		
Hombres	902612	393021	509591	43,54
Mujeres	630668	155771	474897	24,70
Total	1533280	548792	984488	35,79

Los resultados indican que para el primer escenario, solo el 43,54 % de los hombres observan aportes regulares al sistema, mientras que el 24,70 de las mujeres de igual intervalo de edades presentan aportes regulares. La media entre ambos sexos indica que solo el 35,79 de la población entre 50 y 59 años de edad, tienen aportes a la seguridad social en forma regular.

Seguido, observemos la diferencia para el caso de la segunda onda del 2001 (octubre) sobre la base de los valores del cuadro nº 3:

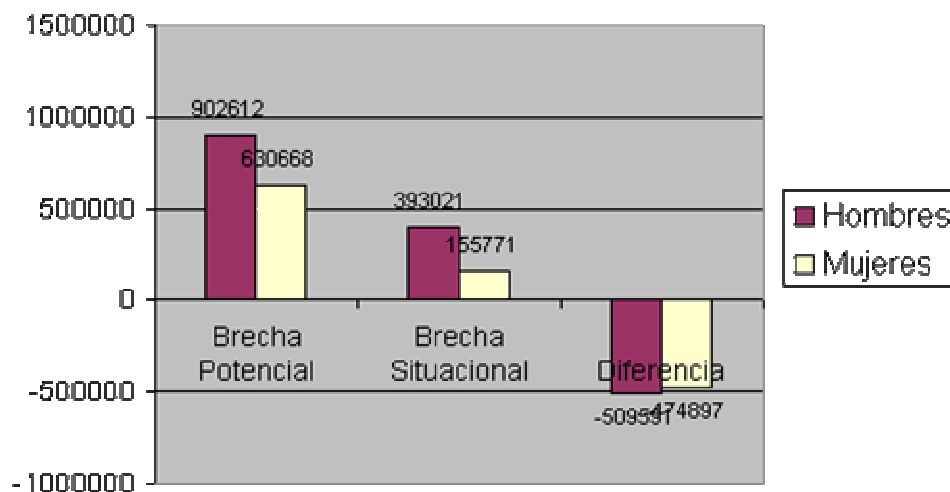
Poblacion	Brecha Potencial	Brecha Situacional	Diferencia	
			(casos)	(%)
	Onda octubre'2001 EPH	Totales gales Cuadro 7 oct'2001		
Hombres	947961	369316	578645	38,96
Mujeres	638836	152071	486765	23,80
Total	1586797	521387	1065410	32,86

Si comparamos este segundo escenario con el anterior, a simple lectura vemos una mayor divergencia entre las dos brechas, indicando un empeoramiento de la situación en el transito de medición a medición de la EPH.

Esta caída, evidenciada en las mediciones porcentuales, se origina por un efecto en las dos brechas. Por un lado, en la onda octubre se produce un aumento de la PEA para la edad analizada que desplaza hacia arriba la brecha potencial, y por otro, se evidencia una caída en

los registros de la población cotizante al sistema, lo que hace desplazar hacia abajo a la brecha situacional. (Grafico 3)

Brechas potencial vs. situacional. Situacion actual contra 1º onda 2001 EPH



Gráficamente:

Brechas potencial vs. situacional. Situacion actual contra 2º onda 2001 EPH

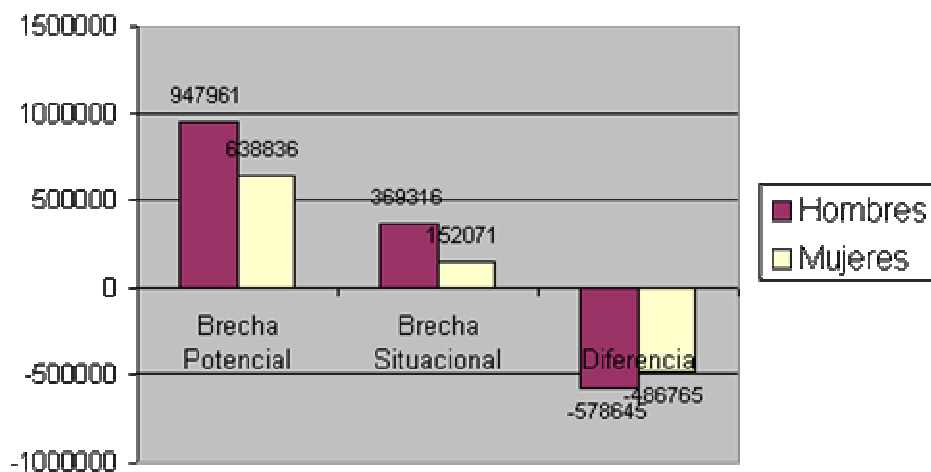
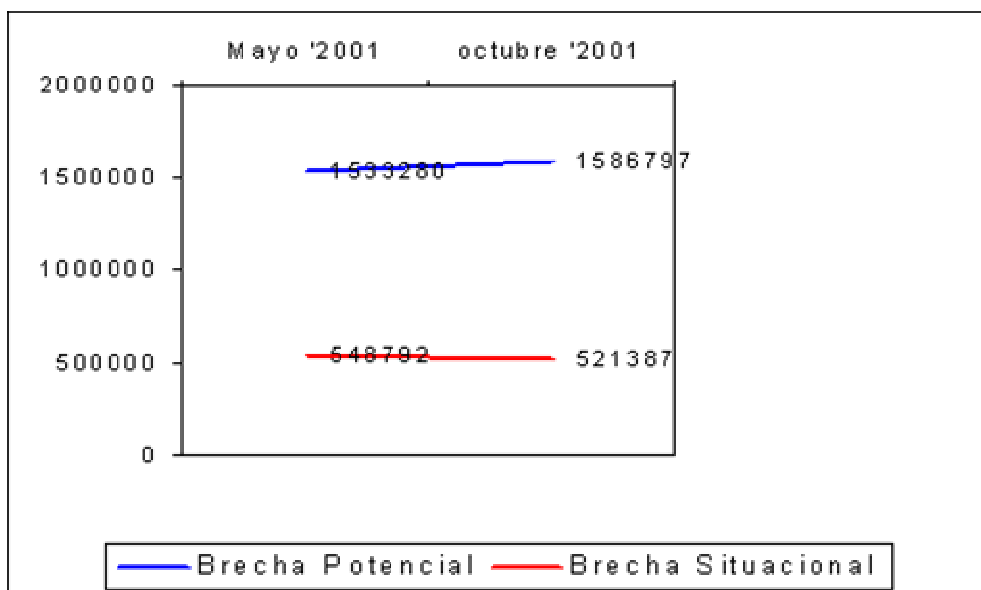


Grafico N° 3: Comparación entre las 2 ondas de la EPH, en el total de hombres y mujeres para el rango de edad estudiado.



PROCEDIMIENTOS Y DIFICULTADES PARA EL OTORGAMIENTO DE LA PRESTACIÓN JUBILATORIA

Este punto es muy importante pues retrasa y en muchos casos deja trunco el acceso a la pasividad protegida a muchos trabajadores.

La demora en el trámite se debe a dos razones principales: el dilatado período de servicios comprobables (30 años) que requiere la ley y el hecho que la historia laboral de los aportantes no esté completa. Desde 1994 en adelante, todas las historias laborales están informatizadas [\[s1\]](#), pero antes de esa fecha hay que revisar los libros para comprobar los años trabajados.

De acuerdo a los informes proporcionados por ANSES, el 50 por ciento de los registros microfilmados en 1970-1976 se han perdido. Las empresas estatales privatizadas no mantenían registros de personal o estos se encuentran muy deteriorados y el 50 por ciento de los aportantes con problemas en su historia laboral han estado empleados en dichas empresas. Las provincias y los municipios carecen de registros laborales apropiados. En 1998, comenzó un proyecto financiado por el Banco Mundial para informatizar los años anteriores a 1991, pero no hay un plazo fijado para terminarlo. El Plan Operativo de ANSES para el 2002, establece como meta la actualización de la Historia Laboral de los archivos de los ex regímenes provinciales y la actualización general en el período 1992-1994. Para el sistema de capitalización, los registros de los afiliados deben ser trasladados de la ANSES a la AFJP que corresponda y no siempre la información de ambas partes es coincidente, también por datos pertenecientes de ANSES, el 30 por ciento de los expedientes presentados por las AFJP son devueltos porque les faltan documentos esenciales y, del resto, la mayoría no está apta para el derecho; esto ha dado lugar a la acumulación de 16.135 expedientes.

De subsistir los mismos procedimientos, recién en el año 2024 se regularizaría este problema, de esta manera haríamos de las próximas generaciones a jubilarse, una agonía que es preciso de solucionarlo ya.

Problemas de recaudación y fiscalización: AFIP e INARSS

Este punto no quiere ser una historia descriptiva de cómo funcionó la recaudación de la seguridad social a partir de la creación de ANSES, sino un punto de partida, a la discusión de lo que hoy se tendría que hacer con la recaudación y fiscalización previsional, pues la creciente informalidad de la fuerza laboral, el empleo no registrado o clandestino son otras de las variables que conllevan a la incapacidad de la población a acceder a su pasividad.

El Decreto 1394 de 2001, creó el Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS) y para su gestión creó el Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social (INARSS), al cual se traspasarían ciertas actividades de AFIP con el fin de fiscalizar mejor la recaudación de los recursos de la seguridad social. La Resolución del Ministerio de Economía No. 684 del 13 de noviembre de 2001, señaló como fecha de inicio de operaciones del INARSS el 1º de enero de 2002, pero fue dejado posteriormente sin efecto, por lo que dicho organismo aún no está funcionando.

El debate en torno a la eficiencia de AFIP en la recaudación y fiscalización de las cotizaciones y aportes previsionales y al hecho de que si fuese mejor que estas funciones fueran asumidas por el INARSS, es el que prima dentro de los cuadros técnicos del estado. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo abre la polémica acerca de dos grandes posiciones:

"...Hay una fuerte controversia sobre si la recaudación y fiscalización de las cotizaciones patronales y aportes personales a la seguridad social en general y a la previsión social en particular deben estar a cargo de un solo organismo o repartirse entre dos: AFIP (recaudación) e INARSS (fiscalización). Ambas posiciones tienen argumentos fuertes pero se encontró un consenso extendido sobre el hecho de que la AFIP no desempeña eficientemente la fiscalización debido a su diseño e incentivos que la impulsan a centrarse en los impuestos y las grandes empresas y descuidar las pequeñas empresas, trabajadores autónomos y agrícolas..." [\[10\]](#).

La posición que sintetiza nuestro pensamiento, requiere de un cambio inmediato y, una vez alcanzada la tendencia deseada en materia de administración de recursos, pasar a una etapa definitiva que concentre los específicos recursos provenientes de la recaudación de la Seguridad Social. En este sentido, y para su implementación inmediata, se propone que:

1. La AFIP se encargue de la recaudación y el ANSES de la fiscalización de las cotizaciones y aportes a la seguridad social;
2. Ambos organismos compartan la base de datos y crucen información; y
3. La ANSES forme un cuerpo de inspectores especializados, utilice la instancia administrativa y delegue cobros a empresas que generarían una comisión sobre lo recaudado.
4. La ANSES recupere el poder de policía, capaz de imponer sanciones que penalicen los cargos relevados por el cuerpo de inspección específico de la Seguridad Social.

Otra versión de esta posición intermedia es mantener la fiscalización en AFIP pero con las modificaciones siguientes:

1. Establecer un Consejo Asesor de la AFIP con representación adecuada de la SSS, la ANSES, y otros entes gestores de la seguridad social;
2. Educar a la AFIP para que recaude y fiscalice adecuadamente las cotizaciones y aportes a la seguridad social, diseñando incentivos para que se interese en el cobro a empresas pequeñas;
3. Lograr que la AFIP comparta la información pertinente con los organismos de seguridad social, y
4. Garantizar una instancia de reclamo de la ANSES y otros organismos de seguridad social ante la AFIP con respecto a los cobros y asignaciones.

Creemos que este debate está acotado y sesgado, pues pareciera que solamente fuera una disputa de poder entre los organismos interesados, cuando en realidad la discusión principal que tendría que primar, sería, ante el fracaso de los últimos 10 años, un nuevo diseño de la política de ingresos de la seguridad social.

En este sentido creemos que ANSES tiene que ser el organismo que dirija la política relativa a los ingresos provenientes de los aportes y contribuciones de la seguridad social, incluyendo el financiamiento de todos sus programas, la política de recaudación y fiscalización, el modo de enfrentar el grave problema de evasión y mora de las cotizaciones patronales y aportes personales, e impute los pagos de manera clara y rápida (importante en la previsión social debido a los derechos que genera). La única posición intermedia POSIBLE es encargar al AFIP la recaudación y al ANSES la fiscalización, con una mayor coordinación entre ambos organismos, que compartan la base de datos y crucen información. Si se siguiese esta orientación, no debería subordinarse al ANSES a la AFIP, en la forma que lo hacía con el INARSS CON la Resolución 14 de 2002, puesto que virtualmente convierte a la primera en un apéndice de la segunda

Esta postura no es una cuestión netamente corporativa, ni una expresión voluntarista. Es ser consecuente con nuestro pensamiento y como ejemplo de ello de ello fue la elaboración y difusión de un proyecto de fiscalización realizado para nuestro organismo. En tal sentido, enumeráramos algunas de las cuestiones que hacen que el ANSES sea el vehículo para el mejoramiento de estas políticas:

1. Base de datos: el ANSES cuenta con unas de las bases de datos más importantes del país, pues no solo contempla las historias laborales de los cotizantes, sino también cuenta con la base de datos de desempleo, y asignaciones familiares. Lo que posibilita una mayor y mejor información de cada trabajador.
2. Inteligencia inmediata de la cuestión: el ANSES es una de las pocas bocas de atención al público junto al PAMI, por tal motivo es recepcionista de todo tipo de reclamo, desde la falta de aportes patronales hasta la falta de condiciones laborales, lo que hace de este organismo una fuente de información inmediata, .
3. Cuerpo de verificación impregnados culturalmente con la seguridad social: el cuerpo de verificadores del ANSES, provienen de los organismos fusionados desde la creación del ANSES, vivieron el nacimiento y transformación del organismo y conocen a la perfección el espíritu y la legalidad de la seguridad social pues en algunos casos, conocen el tema desde hace más de 20 años.
4. Soporte administrativo: el ANSES es el organismo que más presencia geográfica en el país.

CONCLUSIONES

- Pese a la alarma que arrojan los resultados alcanzados, cabe destacar que este escenario es el "menos desfavorable" de los posibles, ya que la denominada brecha situacional está construida en base, aunque de considerable tamaño, a valores muestrales. Cualquier dato poblacional, referido al mismo grupo de análisis, resultaría mayor, lo que representaría un indicador de cobertura previsional potencial, menor aún.
- De la comparación de las dos mediciones elegidas surge que, mientras la población en edad y condiciones de demandar los servicios del sistema de previsión social aumenta, se evidencia una deserción de las cotizaciones al sistema. Dada la categoría de edades analizada (50 a 59 años) es preciso inferir que la irregularidad en las cotizaciones se traducirá en una barrera de entrada a la percepción de los beneficios jubilatorios.
- Si bien resulta un argumento fuerte que la ausencia de cotización en los años próximos al retiro, derivan en la imposibilidad de acceso al beneficio, la forma de cálculo del haber jubilatorio de acuerdo a la legislación vigente produce una

depreciación [11] de los mismos en términos reales, en contexto de alta inflación, como en la actualidad.

- Sin perjuicio de la necesidad de operar activamente sobre algunas de las variables que originan la distancia entre las brechas, resulta altamente recomendable la implementación de dispositivos que contemplen esta situación con el fin de incluir en la red social a la población que, dada la legislación y reglamentaciones actuales en materia de Seguridad social, no tiene lugar dentro del modelo vigente.
- El desarrollo de cualquier acción que modifique el comportamiento de la relación cotizantes/población beneficiaria, tales como mejoras en la política de fiscalización y control de aportes y contribuciones a la Seguridad Social, combate del empleo informal o formas de subcontratación, políticas activas que tiendan a disminuir la tasa de desempleo; debe contemplar que, mientras estas tienen resultados a mediano o largo plazo, las necesidades del grupo de riesgo son de corto plazo, obligando a pensar en otras formas alternativas de cobertura que garanticen un piso social.
- De los dos escenarios descriptos, la muestra de mayo de 2001 es levemente más favorable ya que el índice de regularidad de aportes es mayor para esta muestra que para la de octubre del mismo año (35,79 contra 32,86 %). Esta leve diferencia no pretende inferir tendencia alguna respecto a la evolución del sistema en el tiempo, es mas, se reconoce la importancia que la confección de una investigación que describiera la trayectoria dinámica de las variables enunciadas tendría como elemento predictivo, pero este no fue el fin de este informe, dejando esta inquietud para futuros trabajos. La toma de estos dos puntos en el tiempo debe ser tomada como confirmatorios de los resultados alcanzados.
- Si bien los cambios en materia de fiscalización y control de ingresos en los organismos que administran la seguridad social no resuelven la problemática planteada en el corto plazo, resulta imprescindible impulsar las modificaciones que no permitan el agravamiento de la actual situación.
- Este trabajo intenta graficar con total crudeza la crisis de financiamiento y de modelo de Seguridad social por la que atraviesa nuestro país. La emergencia actual requiere de cambios sustanciales en materia de reordenamiento normativo que permitan "universalizar" las prestaciones previsionales que, de acuerdo a las actuales leyes y normas operativas, a hoy les están vedadas a un gran numero de argentinos. La escasez de demanda de trabajo, sea cual sea su naturaleza, no solo condiciona el desarrollo del mercado interno y la calidad de vida y sustento de los actuales trabajadores, genera una deuda con los futuros jubilados. En el actual esquema, y de no mediar una profunda transformación que suponga una prestación estatal de emergencia social, que contenga a todos los mayores de edad excluidos del mercado de trabajo, los argentinos somos acreedores de la responsabilidad social que el Estado nunca debió haber abandonado.

ANEXO ESTADISTICO

(Continúa con las siguientes tablas de excel: [cuadro1](#) / [cuadro 2-3](#) / [cuadro 4-5-6-7](#))

[1] De acuerdo a la legislación vigente, la edad para acceder a las jubilaciones es de 60 para las mujeres y 65 para los varones, salvo regímenes especiales.

[2] El mismo tuvo difusión periodística a raíz una nota publicada en el diario La Nación en su edición del día jueves 19 de setiembre de 2002.

[3] Sistema Integrado de jubilaciones y pensiones.

[4] Encuesta permanente de hogares

[5] Son los aportantes regulares al SIJP: aquellos dependientes por los cuales se recepcionó el pago en el mes analizado y los autónomos que realizaron el pago del mes correspondiente. A los efectos de este trabajo, extenderemos el concepto de cotizante al de aportante.

[6] De acuerdo con la legislación vigente, la edad jubilatoria para las mujeres es de 60 años, mientras que para los hombres es de 65 años. Ley 24241

[7] Ver cuadro 3

[8] Prestación Básica Universal. Ley 24.241

[9] En el caso de los Aportantes regulares los intervalos originales eran de a 5 años para el grupo de edades, mientras que en el caso de la EPH, los intervalos son de cada 10 años.

[10] Organización Internacional del Trabajo: "Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis". Julio de 2002. Pág. 60

[11] El cómputo del haber jubilatorio se efectúa sobre la base del promedio de los últimos 10 años de las remuneraciones de los trabajadores activos. Ante el aumento de la tasa de inflación, las remuneraciones disminuyen su poder de compra. Cuanto más lejos en el tiempo este el cese de la actividad laboral y por ende, la cotización al sistema de seguridad social, mayor será el deterioro del potencial haber jubilatorio, en términos reales.

[s1] Se entiende por informatizadas, aquellas que surgen de las declaraciones juradas de los empleadores. Este indicador resulta poco confiable habida cuenta el alto grado de evasión al sistema.