

## **PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

*Sostenibilidad de los Sistemas de la Seguridad Social<sup>2</sup>*



### **Resumen ejecutivo**

*El presente trabajo tiene como objeto abordar la problemática de la sostenibilidad de la seguridad social en nuestro país. Para ello, se han sintetizado en él los aspectos más importantes de la seguridad social y de su sustentabilidad. Asimismo, se realiza una breve descripción de los factores que afectan dicha sustentabilidad. Finalmente se describen, a modo de ejemplo, las características de los sistemas de seguridad social de otros países del continente.*

### **I) Introducción**

Los sistemas de la seguridad social cumplen un rol trascendental en la búsqueda por mejorar las condiciones de vida de quienes se ven afectados por las asimetrías sociales. Por tal motivo la seguridad social tiene cada vez mayor relevancia en el mundo.

Algunos países todavía están en la etapa de construcción de sus sistemas de seguridad social, mientras que en otros, dichos sistemas ya están estructurados. Lo antedicho no quita que

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

<sup>2</sup> Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2018

ellos sean sometidos a procesos de adaptación y modificación permanente que busquen fortalecer dicha sustentabilidad.

En el marco de las transformaciones económicas que debieron afrontar la mayoría de los países en la década de 1990, la seguridad social ha debido adaptarse para hacer frente a las contingencias a las que se ve expuesto el individuo dentro los diversos ámbitos en los que se encuentre. Es por ello que los procesos de reforma constante que experimentan los sistemas de seguridad social, tienen lugar en contextos económicos, demográficos, políticos, sociales y tecnológicos que varían de país a país. Por lo tanto, las problemáticas y las alternativas para su solución son particulares para cada uno de ellos. Es así como, mientras hay países que en las últimas décadas no han realizado cambios en sus sistemas de seguridad social, hay otros que por el contrario han efectuado grandes transformaciones. Dentro de este último grupo se encuentran, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Los objetivos de las reformas implementadas en dichos países radicarón, principalmente, en aumentar el grado de cobertura de la previsión social, lograr una mayor equidad entre los beneficiarios, disminuir el déficit fiscal y favorecer el desarrollo del mercado de capitales.<sup>3</sup>

Para que la adaptación constante de los sistemas de la seguridad social resulte eficiente, es necesario tener en cuenta a los factores que afectan su sostenibilidad, entre los que se encuentran el desempleo, la mayor expectativa de vida y el progreso de la medicina. A dichos factores se suman los cambios internacionales producto de la globalización y la migración masiva de personas.

En el presente informe se realiza un análisis de todos los factores que pueden afectar la sostenibilidad del sistema de seguridad social de Argentina, de manera tal que sean tenidos en cuenta al momento de adaptar el sistema a cada contexto económico y social.

## II) Conceptualización de la Seguridad Social

---

<sup>3</sup> Fuente: Poder Ejecutivo Nacional

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/prospectivaprevisionsocial.pdf>

En la 89ª Conferencia de la OIT se definió a la seguridad social como un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión y contribuir con la paz y la integración social. Ello es así ya que asegura el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. En tal sentido, la OIT define a la seguridad social como “... *la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con sus hijos*”<sup>4</sup>. Es así como dicho organismo le otorga a la seguridad social un rol trascendental en la protección del trabajador, como por ejemplo, en los casos de enfermedad, invalidez y vejez; y en la lucha contra el desempleo.

La Administración Nacional de Seguridad Social de Argentina (ANSES), sigue la línea de la OIT y define a la seguridad social como “*El conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado, que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles*” (ANSES, 2010). La definición de la ANSES recepta lo dispuesto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el cual establece que “...*el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; 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*”.

Además, la seguridad social, en virtud de los tratados internacionales suscriptos por la República Argentina, es entendida como un derecho humano fundamental<sup>5</sup> que garantiza el

---

<sup>4</sup> Fuente: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Introducción a la Seguridad Social. Mimeo, Ginebra 1984

<sup>5</sup> Fuente: Declaración Universal de los Derechos Humanos: Art. 25: *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de*

bienestar inherente a la dignidad de las personas.<sup>6</sup> Es así como dicho instituto constituye una de las piezas fundamentales del llamado Estado de Bienestar, y tiene como fin principal mejorar la redistribución y nivelar las desigualdades sociales.

Siguiendo la línea argumental previamente descripta, se entiende por qué el sistema de la seguridad social de nuestro país brinda las siguientes prestaciones:

- El régimen previsional de jubilaciones y pensiones
- Cobertura de salud
- El seguro de desempleo
- Sistema de riesgos del trabajo
- El régimen de asignaciones familiares

Como se puede apreciar, el Estado argentino cubre todas las ramas de la seguridad social incluidas en el Convenio 102 de la OIT<sup>7</sup>. Sin embargo, no siempre alcanza los valores establecidos en el convenio en relación a la cantidad de personas cubiertas y el nivel o cuantía de los beneficios. El motivo de ello radica en el modelo del sistema adoptado por nuestro país.

El sistema de seguridad social argentino tiene su sustento en el denominado principio intergeneracional, es decir, se financia a partir de los aportes de los trabajadores, las contribuciones patronales y los impuestos generales. Por lo tanto, hay una transferencia de ingresos desde los trabajadores activos hacia los pasivos. Ello implica que los aportes realizados por los trabajadores en actividad, y sus empleadores, se destinan a financiar los beneficios previsionales de quienes ya se encuentran en situación de pasividad. En ese mismo sentido, los trabajadores venideros pagarán las jubilaciones y pensiones de quienes en la actualidad están activos, y así sucesivamente. Por ello, es importante mantener una alta proporción de trabajadores activos registrados. Este es, el principal factor que hace a la sustentabilidad del sistema.

---

*desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

<sup>6</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadsocial>

<sup>7</sup> Fuente: Convenio 102 OIT. Modalidades de seguridad social: 1) asistencia médica; 2) prestaciones monetarias de enfermedad; 3) prestaciones de desempleo; 4) prestaciones de vejez; 5) prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional; 6) prestaciones familiares; 7) prestaciones por maternidad; 8) prestaciones por invalidez; y 9) prestaciones para sobrevivientes

### III) Concepto de sustentabilidad

Se entiende por sustentable, o sostenible, a aquello que se puede mantener en el tiempo, es decir sin agotar sus recursos, y ser aprovechado en similares condiciones por las generaciones futuras. Por lo tanto, la sostenibilidad financiera de todo sistema de seguridad social consiste en que los ingresos (cotizaciones) sean capaces de cubrir los gastos (prestaciones) en el corto, medio y largo plazo. La sustentabilidad del sistema de seguridad social dependerá entonces del factor demográfico, el mercado de trabajo y la relación entre la pensión y la productividad de la economía.

Por lo tanto, si la aspiración de un país es hacer eficiente su sistema de seguridad social, resulta necesario que éste se sostenga por sí mismo. Para ello, es necesario entender que la sostenibilidad, como tal, no es un fin en sí mismo sino que contribuye a que la seguridad social siga existiendo y se mantenga a través del tiempo.

La sustentabilidad supone la capacidad de efectuar un uso consciente y responsable de los recursos, utilizándolos de la manera más eficiente posible, para obtener el máximo de beneficios. Ello permitiría alcanzar un cierto nivel de bienestar social capaz de brindar a toda la población la posibilidad de acceder a una buena calidad de vida y tener las mismas oportunidades. Para lograrlo es necesario que existan condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el funcionamiento del sistema de seguridad social a lo largo del tiempo, y que él se encuentre al alcance de todos los sectores.

La sustentabilidad, vale aclarar, no se puede alcanzar cuando la riqueza de un sector se logra a costa de la pobreza del otro. La sustentabilidad debe ser global, regional, local e individual, y debe darse en el campo ecológico, económico, social y político.<sup>8</sup>

En síntesis, el equilibrio y la sustentabilidad de los sistemas de seguridad social provienen de la relación directa entre los aportantes activos y aquellos que ya han cumplido su vida laboral amparándose en la jubilación. Sin embargo, este equilibrio, como lo explicaremos posteriormente, se quiebra ante factores que, como el aumento en la esperanza de vida de población, la deficiente administración de los activos y las características propias de la población de un país, no fueron debidamente previstos.

---

<sup>8</sup> Fuente: <http://www.amartya.org/ar/>

#### **IV) Evolución de la seguridad social en Argentina**

El sistema argentino de seguridad social es de reparto asistido, con financiamiento tripartito (Aportes- Contribuciones e impuestos). Cuenta con una cláusula de movilidad compuesta por el promedio entre el aumento de salarios y el aumento de la recaudación, y un sistema de capitalización colectiva como fondo de garantía y sustentabilidad del sistema. A efectos de comprender mejor la realidad de la seguridad social en Argentina, se efectúa a continuación una síntesis de la evolución del sistema y cuáles fueron los pasos que se han dado en esta materia desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad.

En 1905 se sancionó la ley que creó un fondo de pensiones para los trabajadores ferroviarios y que además fijaba que todo trabajador despedido por haber participado en una huelga perdería su derecho a jubilarse y sus aportes. La creación de las primeras cajas de jubilación (en 1904 la de los empleados de la Administración Pública y en 1905 la de los ferroviarios) implicó que otros sectores de trabajadores comenzaran a reclamar sus fondos previsionales.

Entre 1916 y 1930 la cobertura previsional se expandió a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y de las compañías de seguros. Hacia fines de los años treinta, se sumaron también los periodistas, los trabajadores de medios gráficos, los marinos mercantes y el personal aeronáutico civil.

Entre 1944 y 1955 se produjo una extensión de la cobertura legal a todos los trabajadores. Fue durante dicho período en que se crearon las cajas previsionales de los empleados de comercio, los trabajadores de la industria, trabajadores rurales, los independientes, los profesionales y los empresarios. Por lo tanto, el derecho a la previsión social dejó de ser un beneficio exclusivo de algunos sectores laborales y se extendió prácticamente a toda la clase trabajadora. Vale agregar que en el período 1939-1949 la cobertura real se multiplicó casi seis veces, logrando un crecimiento de la población afiliada al sistema de seguridad social a una tasa anual del 19,4%.

En 1954 se sancionó la Ley 14.370. Dicha norma produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen de la seguridad social argentino. En ella se preveía la redistribución primaria de ingresos como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como forma de financiamiento del sistema. Tal cambio implicó que los trabajadores activos pasaran a sostener a

quienes se retiran del mercado laboral por edad o invalidez. Como así también a las familias de los trabajadores fallecidos.

En 1958 se sancionó la Ley 14.499 que estableció que el haber de la jubilación ordinaria de un trabajador retirado sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función que cumplía previamente.

En 1969, por medio de las leyes 18.037 y 18.038, se efectuó una nueva reforma al régimen previsional. Mediante dicha reforma, que significó una transformación estructural del sistema previsional, se instauró la centralización administrativa del sistema, el incremento de las restricciones en el acceso a los beneficios y la imposición de un principio de distribución regresivo. En síntesis, ésta reforma produjo los siguientes cambios:

- Unificación de las cajas previsionales en sólo tres: trabajadores autónomos, trabajadores del Estado y trabajadores de la industria, todas ellas controladas por el Estado.
- Modificación de la edad de acceso a los beneficios: en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, pasó de 55 a los 60 años. En el caso de los trabajadores autónomos, pasó de 62 a 65 años.
- Incremento de la cantidad de años contributivos requeridos para el acceso a la jubilación.
- Asociación de los haberes jubilatorios a la historia individual laboral de cada trabajador, eliminando la redistribución vertical del cálculo del beneficio<sup>9</sup>.

En 1991, mediante el Decreto N° 2.284, se creó el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. A este sistema se le otorgaron las funciones y objetivos de las Cajas de Subsidios Familiares (CASFEC, CASPI y CASFPE), el Instituto Nacional de Previsión Social y el Sistema de Prestaciones para trabajadores desempleados, integrando de tal forma los sistemas regulatorios de las contingencias de las cargas de familia, de la vejez, invalidez y muerte y del desempleo.

---

<sup>9</sup> Las leyes jubilatorias generales fijaban, entre otras cosas, que el haber jubilatorio debía representar un porcentaje de entre el 70% y el 82% del salario mensual promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes.

En el mismo año, en virtud del Decreto N° 2.741, se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a cuyo cargo se puso la administración del SUSS. Simultáneamente, se creó la Contribución Unificada de la Seguridad Social (C.U.S.S.). La C.U.S.S es un tributo que se aplica a la nómina salarial de todos los subsistemas (previsional, asignaciones familiares, desempleo, obras sociales, PAMI), con idéntica base imponible y alícuotas diferenciales.

En 1993, durante el gobierno de Carlos Menem, se efectuó una nueva reforma previsional mediante la sanción de la Ley 24.241. Dicha ley creó las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Las AFJP eran empresas conformadas por capitales privados, estatales o mixtos. Su principal objetivo consistía en gestionar los fondos generados con los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores que optasen ser incluidos en el régimen de capitalización individual.

Ese mismo año, por medio del Decreto N° 507/93, se transfirió la función recaudadora a la ex Dirección General Impositiva, hoy AFIP. Posteriormente, se sancionó el Decreto N° 1.394/01, por medio del cual se creó un nuevo Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS) con el objetivo de simplificar y unificar la registración de las relaciones laborales. Para ello se creó además el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). Dicho instituto agrupó a la AFIP, el Estado nacional, la AFJP, las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) y las Obras Sociales.

En 2002, por medio del Decreto N° 355/02, se fusionaron el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Seguridad Social bajo el nombre de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, quedando así la Secretaría de Seguridad Social dentro de la órbita de esa nueva cartera ministerial.

En 2008, por medio de la Ley 26.425, se estatizó el sistema previsional poniendo fin a las AFJP. Dicha norma dispuso también la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Se estableció además que el total de los fondos administrados por las AFJP fueran traspasados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. En virtud de ello, en el año 2008 se transfirieron a la ANSeS cerca de ochenta mil



millones de pesos (aproximadamente veintidós mil ochocientos millones de dólares estadounidenses el cambio de esa época).

También en 2008 se sancionó Ley de Movilidad (ley 26.417), que dispuso la actualización de las prestaciones cada seis meses.

Por último, en 2009, mediante el Decreto 1602, se creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Dicha prestación amplió la cobertura del acceso a las asignaciones familiares en un sistema no contributivo que incluye a las personas desocupadas, los monotributistas sociales, los trabajadores informales que perciban un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil, y a los empleados del servicio doméstico. La AUH es financiada con dos fuentes de recursos: por un lado, con los ingresos de la ANSES en materia de aportes, contribuciones e impuestos; y por el otro, con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA.

## V) Experiencia internacional en seguridad social

En el presente apartado se describen los sistemas de la seguridad de diversos países a fin de ilustrar la manera en que cada uno de ellos tomó las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de sus sistemas de la seguridad social.

### Suecia<sup>10</sup>

#### Características

- Cobertura universal a la vejez.
- Edad de retiro a los 61 años no pudiendo exceder los 67 años para aquellos cuyos aportes superen el mínimo garantizado, caso contrario es de 65 años para ambos sexos.
- Sistema de pilares múltiples, siendo sustentada la mayor parte por los programas públicos de pensiones.
- Sistema de asistencia social (subsídios por discapacidad, vejez, desempleo y salud) que complementa al sistema de jubilaciones y pensiones.

<sup>10</sup> Fuente: <http://www.senado.gov.ar/upload/6964.pdf>

- Sistema de asistencia específica para los mayores, tales como exenciones impositivas, transporte gratuito, etc.
- El gasto público destinado al sistema previsional es del 9% del PIB y se espera alcance el 10,7% en 2050.

La reforma de la Seguridad Social de Suecia comenzó en los años 90 y transformó el sistema de reparto. La reforma, sin llegar a eliminar el pilar de la protección social (pensiones públicas), creó un segundo pilar. Éste pilar consistió en la creación de cuentas individuales a las que cada trabajador destina de manera obligatoria 2,5 puntos total de sus cotizaciones, que supera el 18 por ciento de su salario anual. Dicho dinero es acumulado en las cuentas y es invertido en planes privados de pensiones para los trabajadores. Desde 2001 los trabajadores de Suecia pueden elegir dónde invertir su cuenta individual. Gracias a ello se completa la protección pública para las pensiones por invalidez, por viudez, por maternidad, y las excedencias por los cuidados de los hijos.

### Reino Unido

#### Características

- Modelo de pilares múltiples donde se combinan los recursos públicos y privados.
- Edad de jubilación: 65 para hombres y 60 para mujeres
- Sistema de asistencia social (subsidios por discapacidad, vejez, desempleo y salud) que complementa al sistema de jubilaciones y pensiones.
- Financiamiento a través de impuestos y aportes (empleadores y empleador), se lo considera parte del primer pilar y para ser acreedor basta con tener la simple ciudadanía.
- El gasto público en el sistema previsional es de 5,5% del PIB y se estima se ubicará en 4,4% en 2050.

### España

#### Características

- La afiliación es obligatoria.
- Es un sistema basado en tres pilares:

- a) Primer pilar: seguridad social compuesta por pensiones contributivas (aquellas en las que es necesario una serie de aportes previos, normalmente mediante cotizaciones, para el acceso a ellas), y no contributivas (no requieren aportes previos y están orientadas a la cobertura de necesidades básicas).
- b) Segundo pilar: constituido por los sistemas promovidos por las empresas y que están orientados a generar ahorro privado para la futura jubilación de sus empleados.
- c) Tercer pilar: previsión individual compuesto por los productos que por iniciativa propia contratan los individuos con su entidad financiera o compañía de seguros.
- Gestión a cargo de los siguientes entes públicos: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

El sistema público de pensiones se encuentra en plena reforma a fin de garantizar su suficiencia y sostenibilidad ante los desafíos financieros y demográficos a los que se enfrenta.

## Brasil

### Características

- Tres grandes regímenes previsionales:
  - a) Régimen General, administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).
  - b) Regímenes Propios de los Servidores Públicos y Militares y
  - c) Previsión Complementaria.
- Edad jubilatoria: 65 años para el hombre y 60 años para la mujer. Además se debe contar con un mínimo de 180 meses de trabajo. En el caso de Jubilaciones de Privilegio o especiales (agricultores familiares, pescadores artesanales, indígenas, etc.), la edad mínima para ser beneficiario se reduce en cinco años.

## Chile

### Características

- Sistema de Pensiones ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte.
- Sistema de Salud ante las contingencias de enfermedad y el embarazo.

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, ante la seguridad y salud en el trabajo.
- Seguro de Cesantía, ante la contingencia de desempleo.

En Chile las pensiones son bajas en comparación con el último salario. Ello se debe a:

- a) Aumento en la expectativa de vida;
- b) Baja significativa en la tasa de retorno real de los fondos como consecuencia de la caída que han experimentado en los últimos 15 años las tasas de interés reales en Chile y en el mundo;
- c) Aumento importante de los salarios reales que acompañaron al alto crecimiento del período 1985-2014, lo que hizo que el último salario esté muy por encima del salario promedio durante la vida laboral del trabajador, que fue la base de cotización en el sistema; y,
- d) Baja densidad de cotizaciones, reflejo de un mercado laboral con recurrentes períodos de desempleo e inactividad, sub-cotización y sueldos que incluyen componentes no imponibles, y que afecta principalmente a personas de menores ingresos y a mujeres.

## El Salvador

### Características

- Pensiones: 60 años de edad para los hombres y 55 años para las mujeres con al menos 25 años de cotización (o cualquier edad con 30 años de cotización). La pensión es del 30% del salario base para los tres primeros años de cotización más un 1,5% por cada año adicional.
- Prestaciones para los dependientes/sobrevivientes: las prestaciones de sobrevivientes son del 50% de la pensión del fallecido. Si no hay hijos, se paga el 60% de la pensión del fallecido.
- Prestaciones de invalidez: el trabajador debe someterse a una evaluación que determine su discapacidad, ser menor de 60 años de edad (hombres) o 55 (mujeres) y tener por lo menos 36 meses de cotización. La pensión de invalidez por incapacidad permanente es de 70% del salario medio de un trabajador y de 50% por invalidez parcial de 50-65%

## **VI) Análisis de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social**

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) efectuó una breve síntesis de los tipos de sistema previsional. Ellos son:

- a. Sistema de reparto: se basa en el principio de solidaridad para la vejez. Este sistema se organiza sobre la base de un aporte obligatorio realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados.<sup>11</sup>
- b. Sistema sustitutivo: se cambia el sistema de reparto por uno de capitalización individual. A diferencia del de reparto, se trata de un sistema de ahorro personal para la vejez en cuentas de retiro privadas.
- c. Sistema paralelo: los futuros afiliados deben elegir entre el sistema de reparto o el sistema de capitalización individual. En este modelo los dos sistemas son excluyentes.
- d. Sistema paralelo integrado: coexisten el sistema de reparto y el de capitalización.
- e. Sistema mixto: los sistemas de reparto y capitalización son complementarios.

Respecto de las posibles reformas a los sistemas, la OISS las ha agrupado de la siguiente forma:

- Reformas paramétricas en el sistema de reparto: varían o aumentan las tasas de cotización; la edad para adquirir la pensión; las condiciones de acceso a los beneficios, o bien, disminuyen los beneficios mediante la reducción de las tasas de reemplazo.
  1. Uruguay (2008): hubo una disminución de los requisitos en el sistema público.
  2. Guatemala (2010): se incrementaron los años de cotización y la edad de retiro.
  3. Paraguay (2010): aumentaron los años mínimos de cotización.
  4. Nicaragua (2013): aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron los beneficios para los más vulnerables.
  5. Honduras (2014): aumentó de 58 a 65 años la edad de jubilación para los empleados públicos. Además, se incrementaron los años de cotizaciones.
  6. Ecuador (2015): se hizo un reajuste de los beneficios equivalente a la inflación del año anterior.
  7. Costa Rica (2016): se incrementó edad de 55 a 60 años para acceder a las pensiones con presupuesto público.

<sup>11</sup> Grisolíá, Julio Armando (2001), Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires, Depalma.

- Reformas paramétricas en el régimen de capitalización:
  1. Colombia (2009): el régimen de ahorro individual con solidaridad introdujo los llamados multifondos.
  2. Perú (2016): se creó una nueva modalidad en capitalización que permite acceder a la totalidad de los fondos ahorrados.
  3. El Salvador (2017): mantuvo el sistema de capitalización con algunas modificaciones.

La OISS entiende que existe una nueva tendencia hacia el sistema público y los esquemas solidarios. En dicho sentido, considera que el principio de solidaridad fue el centro de las últimas reformas previsionales, y por tal motivo se han creado instrumentos y esquemas de solidaridad contributiva y no contributiva.

Finalmente, la OISS menciona otras reformas que se efectúan en el marco de la seguridad social: la dimensión de género, el aumento de la cobertura contributiva, expansión de los sistemas no contributivos, entre otras.

Lo analizado permite concluir que existen diversos procesos de reforma. Asimismo, al ser un sistema complejo e integral de elementos, ideado para proteger a las personas afectadas por una contingencia, los cambios dependerán de las circunstancias políticas e históricas de cada país. Además, en base a lo analizado, podemos inferir que el Estado posee un rol muy importante en todos los países, con independencia del sistema que se adopte. En los sistemas privados, al ser obligatoria la afiliación, es el Estado quien debe regular y supervisar su funcionamiento. En los sistemas públicos, el papel del Estado en la administración puede ser total, como en Cuba, o parcial como en Paraguay, Honduras y Venezuela.

## VII) Factores que afectan la sustentabilidad

Precedentemente se explicó qué se entiende por sostenibilidad de los sistemas de seguridad social. Asimismo se explicó someramente el devenir del sistema argentino con el correr de los años.

En el presente apartado se explicarán aquellos factores que afectan la sostenibilidad de los sistemas de la seguridad social<sup>12</sup>.

Existen distintas variables que vulneran la sustentabilidad del sistema de seguridad social. Entre ellas se encuentran las que a continuación se detallan.

- **Demográficas.** Estas variables toman en cuenta la manera en que los sistemas de la seguridad social se ven afectados por los cambios que experimenta la población. Se trata de todo aquello que influye en la composición de la masa que forma parte del sistema, considerando además a la población base y las tasas de natalidad y mortalidad. En dicho sentido, el envejecimiento de la población es un desafío importante para los sistemas de seguridad social. El aumento de la expectativa de vida genera consecuencias en la economía y el presupuesto del país. Estas perspectivas se ven agravadas aún más cuando hay una crisis financiera y/o económica.
- **Socioeconómicas.** Involucra a aquellos factores que inciden en la situación económica de un país y como éstas, a su vez, impactan en la sostenibilidad de la seguridad social. Al respecto se pueden mencionar las siguientes:
  - a) Tasa de actividad, entendiendo a ésta como el índice que mide el nivel de actividad en el empleo de un país. Se calcula como el cociente entre la población activa y la población en edad de trabajar o mayor de 16 años.
  - b) Tasa de desempleo, es decir el nivel de desocupación en la población económicamente activa.
  - c) Porcentaje de aportantes (trabajadores activos).
    - **Previsionales.** Estas variables son producto tanto de las demográficas como de las políticas previsionales de un país. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:
      - a) Cantidad de jubilados
      - b) Mecanismos indexatorios que se utilizan cuando la inflación es persistente
      - c) Tasa de contribución patronal e individual: porcentaje de aportes de los trabajadores (individual) y porcentaje de contribución de los empleadores (patronales).

## VIII) Conclusiones

---

<sup>12</sup> Fuente: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:ES:PDF>

En base a lo precedentemente analizado, se puede concluir que en la República Argentina la sustentabilidad del sistema de seguridad social se encuentra en crisis. Resulta evidente que cada vez es menor la base de trabajadores activos aportantes y mayor la masa de beneficiarios. Ello se debe, por un lado, a cuestiones tales del avance de la medicina que ha incrementado la expectativa de vida de las personas. Pero por el otro, las causales se relacionan a las políticas públicas populistas que favorecen a quienes nunca han realizado un aporte a los sistemas de la seguridad aunque se benefician con ellos. Asimismo, resulta claro que no se está creando una masa de trabajadores formales cuyos aportes sostengan las pensiones de quienes hoy se encuentran activos.

En tal sentido, resulta imperioso que se analicen urgentes medidas tendientes a revertir la falta de sustentabilidad de nuestro sistema de seguridad social. Entre aquellas se pueden mencionar las siguientes:

- Aumento de la edad jubilatoria
- Reducción de las asignaciones sociales sin contraprestación
- Revisión de los casos de discapacidad e invalidez y aplicación de criterios restrictivos para su reconocimiento
- Incremento del control estatal en el gasto de la seguridad social
- Mejora de las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA
- Incentivo para la atracción de inversiones que generen empleo genuino a largo plazo

La llegada a un sistema de seguridad social sustentable requerirá de un proceso de transformación complejo que debe ir acompañado del desarrollo de aquellas medidas que la garanticen. Para ello, inexorablemente, tendrá que tomarse la decisión política de reformular el actual sistema que, como se puede apreciar, va camino a su quebranto.