

RECENSIONES DE TESIS

VIABILIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL PÚBLICO Y DE REPARTO EN LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y EN LA CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE SANTA FE

Tesista:
CPN Sara Beatriz Peña

Director de Tesis:
Guillermo Munné

1. MARCO TEÓRICO E IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La Previsión Social es una problemática que aflige a todos los países del mundo.¹ La principal causa de la misma es el crecimiento de la relación beneficiarios/aportantes, que se produce básicamente por el envejecimiento de la población, atento al aumento de la expectativa de vida y al descenso de la natalidad, al aumento del desempleo y al bajo o negativo incremento del Producto Bruto Interno.

Tanto los regímenes de prestaciones definidas como los de cotizaciones definidas, sea que se financien por reparto o capitalización, presentan riesgos para las personas y para el Estado. La adopción de cualquier régimen que proporcione prestaciones previsionales a los trabajadores requiere que los posibles riesgos, ventajas y reformas sean reconocidos y, diagnosticados a tiempo, se tomen las medidas correctivas correspondientes. Se debe efectuar un análisis en el contexto

de las circunstancias y objetivos nacionales, provinciales y municipales.

La discusión está planteada sobre el tipo de régimen o estructura de sistema más apropiado para tender al logro de los objetivos de la previsión social.

En los regímenes de prestaciones definidas, las prestaciones están casi siempre especificadas con relación al salario del trabajador. Estos regímenes están basados en el principio de solidaridad y son generalmente administrados por el Estado o un organismo de derecho público. Pueden ser financiados parcialmente por el Estado o no ser financiados en absoluto. En este caso, los regímenes son sufragados con el sistema de reparto –tipo *pay as you go*– (PAYG) o de financiamiento sobre la marcha, con aportes indefinidos y prestación definida. Las prestaciones son pagadas sobre la base del ingreso corriente de aportes o de ingresos

fiscales. El afiliado al sistema previsional que está trabajando acumula derechos futuros a prestaciones previsionales, pero no acumula recursos. También podemos decir que en un sistema de reparto, los agentes económicos pasivos son financiados por los activos. Se trata de un contrato entre generaciones, por el cual el activo aporta por el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus prestaciones previsionales.

En los regímenes de prestaciones indefinidas, las cotizaciones o aportes son definidos y cada trabajador acumula sus ahorros en una cuenta individual. Estos regímenes son administrados por el Estado o un organismo de derecho público o por instituciones privadas sujetas a reglamentación del Estado. Al momento de la jubilación, el saldo de la cuenta de ahorros más los intereses se invierte en la compra de una prestación que depende del monto del saldo. Es decir, es un sistema de capitalización donde los agentes económicos activos acumulan recursos, capitalizándolos, depositando sus aportes en un fondo, el que posteriormente será utilizado para pagar las pensiones de quienes contribuyeron. De manera sintética, se lo puede caracterizar como una forma de aporte definido y de prestación indefinida.

Los sistemas de reparto son por su naturaleza colectivos, sea cual sea su modalidad de financiamiento; en cambio los regímenes sujetos a capitalización pueden ser organizados sobre una base colectiva o individual. En el primer caso, se pueden prever mecanismos de solidaridad mientras que, en el segundo, las prestaciones son pagadas estrictamente en función del ingreso de las cotizaciones y del rendimiento obtenido en las inversiones.

Ambos sistemas confrontan el riesgo demográfico. El de reparto porque la proporción de los jubilados y pensionados aumentará en relación con el número total de trabajadores asalariados. El de capitalización porque la

prolongación de la esperanza de vida significa una disminución de las rentas vitalicias.

Los regímenes de prestaciones definidas dependen de la actividad económica y en consecuencia se enfrentan a los riesgos del mercado laboral. Los regímenes de cotizaciones definidas dependen del rendimiento de las inversiones y, por ende, de los riesgos del mercado de capitales.

2. OBJETIVOS

Se trató de evaluar la viabilidad del sistema previsional público y de reparto en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe y en la Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, en el marco de crisis de los sistemas previsionales y atendiendo a la importancia que tiene el futuro previsional de los actuales y futuros pasivos. El objetivo que orientó la investigación fue observar el cumplimiento de los principios básicos de la previsión social y el grado de eficiencia de la administración de los regímenes.

3. METODOLOGÍA DE TRABAJO UTILIZADA

Es un estudio de caso por el cual se trató de probar la viabilidad financiera del sistema previsional público y de reparto en Cajas Provincial y Municipal.

Se trató de contar con una visión actual de la situación de las Cajas, utilizando indicadores: 1) de cumplimiento de las normas legales que responden a los principios básicos de la previsión social; 2) de sustitución; 3) de financiamiento de largo plazo y 4) de equidad en la distribución del ingreso.

El trabajo realizado se corresponde con una metodología de evaluación que nos pone en mejores condiciones para anticipar el futuro probable a los fines de ordenar los esfuerzos en función del mismo. Se ha tratado este escenario teniendo presente las grandes tendencias previsionales, a nivel regional, nacional e internacional.

4. RECOMENDACIONES

Para lograr eficiencia en la gestión estatal de la previsión social, las Cajas analizadas deberían prioritariamente:

1) Realizar valoraciones actuariales permanentes, con regularidad, las cuales estiman el futuro costo de las prestaciones, en función de las normas y reglamentaciones vigentes y asesoran sobre las diferentes posibilidades de financiación de los pasivos. Realizan previsiones de ingresos y egresos, estimando el excedente o la necesidad de financiamiento, calculando las tasas de cotización que serían necesarias para mantener el equilibrio financiero del sistema.

2) Racionalizar la legislación existente, reduciendo los trámites al mínimo necesario, minimizando la cantidad de documentación que deben presentar los solicitantes de las prestaciones previsionales, descentralizando la toma de decisiones e informatizando. Se deben eliminar los obstáculos, las faltas de sentido o las incongruencias de las reglas.

3) Informar en forma completa y clara sobre la situación individual previsional de los afiliados y los beneficiarios. Si se le confiere a los beneficiarios el derecho a consultar o a ser informados sobre el contenido de sus expedientes administrativos y sobre los motivos de las decisiones que deniegan una prestación, puede mejorar la relación entre las instituciones previsionales y sus beneficiarios. Transparentar e informar es el deber mínimo de la administración, existen medios técnicos apropiados, como Internet, páginas web.

4) Realizar encuestas de opinión pública sobre la gestión cotidiana del régimen previsional, para mejorar los servicios, adecuándolos a las expectativas planteadas por los interesados.

5) Concretar auditorías externas para controlar la asignación y la gestión de los recursos y de las prestaciones. La Universidad Nacional del Litoral cuenta con una Unidad de audito-

ría integral capacitada para el desarrollo del control externo.

6) Administrar electrónicamente, introduciendo técnicas informáticas y de computación. La administración electrónica hace posible que los interesados realicen un seguimiento de los que hacen las administraciones e incrementa la transparencia y la responsabilidad. Además, permite incrementar la productividad, crear mayor eficiencia y ofrecer servicios de mejor calidad.

7) Brindar capacitación permanente para la profesionalización de todos los niveles de los empleados. La formación especializada y permanente de los empleados es indispensable para la eficacia y rendimiento de la administración. Los recursos humanos son el elemento estratégico para el desarrollo de la capacidad de innovación de las instituciones públicas.

5. CONCLUSIONES

Se ha visto que los sistemas previsionales de reparto o capitalización, sean públicos o privados, poseen ventajas y desventajas, sólo hace falta una condición indispensable para que funcionen correctamente y es que sean administrados en forma eficiente y que las medidas que se tomen resguarden la seguridad de los futuros jubilados y pensionados.

Es necesario tener presente el objetivo fundamental de la previsión social que es el mejoramiento del bienestar de los miembros de la sociedad.

Los regímenes previsionales deben ser eficientes en términos de la administración de recursos y efectivos en términos de la calidad, cobertura y progresividad de las prestaciones para garantizar la previsión social de los pasivos.

A estos fines, será fundamental una programación apoyada en tareas sistemáticas de diagnóstico, análisis y evaluación de la problemática de la previsión social, para alcanzar soluciones racionales que estén

presididas por una visión de conjunto y un enfoque multidisciplinario que finalmente adquiera vigencia normativa.

Los desafíos financieros son la principal fuerza impulsora de las reformas, pero se deben respetar los objetivos sociales de los sistemas previsionales, adaptando dichos sistemas a los cambios en las necesidades de la sociedad. Este equilibrio entre las preocupaciones sociales y financieras es clave para el éxito político de las reformas.

Existe interdependencia entre la viabilidad financiera y la adecuación en el contexto de una sociedad en proceso de envejecimiento; la viabilidad financiera de los sistemas previsionales es una condición previa necesaria para que las prestaciones previsionales futuras sean adecuadas, mientras que garantizar la adecuación es una condición previa para obtener consenso para las reformas necesarias de los sistemas previsionales.

En el caso particular de la Argentina se trata de pensar la previsión social en un contexto de inseguridad laboral, precariedad laboral y

empleos no plenos, donde se combinan fenómenos como el desempleo, el subempleo, la inestabilidad laboral, los bajos salarios y la falta o baja cobertura de las políticas sociales vinculadas con el trabajo.

Si bien la Caja Provincial presenta desequilibrios que necesitan corrección, los mismos son superables. Se requiere que los actores sociales involucrados logren un acuerdo para adoptar las medidas necesarias. En la Caja Municipal, si bien se observa que está equilibrada de acuerdo a la valuación proyectada, dicho equilibrio se mantendrá si se respetan las pautas que garantizan la viabilidad de los sistemas públicos y de reparto.

Encontramos, entonces, que el sistema previsional público y de reparto es viable en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe y en la Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe siempre que las normas legales respondan a los principios básicos de la previsión social y las administraciones sean eficientes.

NOTAS

¹ En la tesina se utiliza el sintagma “previsión social” para designar el programa de jubilaciones y pensiones como subsistema contributivo de la Seguridad Social que cubre las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento, aunque para otros análisis también cabe incluir dentro la previsión social a otros programas contributivos de prestaciones como la cobertura de salud, cargas de familia, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Bertranou, F.; Grushka, C. y Shulthess, W. (2000): “Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la Reforma Previsional en Argentina”, NU. CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 94, Santiago de Chile.

Consejo Federal de Previsión Social (1994): “Pautas para la formulación de los Regímenes Previsionales Provinciales y Municipales”, Consejo Federal de Previsión Social, Buenos Aires.

Isuani, E. y Sanmartino, J. (1993): *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y riesgos*, Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. (1994): *Análisis de la actual situación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia de Santa Fe*, mimeo, Buenos Aires.

López, A. (1991): *Monetarismo y previsión privada*, Ed. Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.

López, A. (1993): *Asalto al futuro. Democracia y Seguridad Social*. Tiempo de Ideas. Buenos Aires.

Mesa-Lago, C. (2000): “Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al Umbral del Siglo XX”. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 36, Santiago de Chile.

Mesa-Lago, C. (2002): *Diagnóstico institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*, OIT, Buenos Aires.

Müller, K. (2002): *La economía política de las reformas previsionales*, Miño Dávila/CIEPP, Buenos Aires.

Oliván, Spataro, Paganini y Romagnoli (1997): “Reformulación del Régimen Previsional de la provincia de Santa Fe”; mimeo, Santa Fe.

Orszag, P. y Stiglitz, J. (1999): “Un nuevo análisis de la Reforma de Pensiones: diez mitos sobre los Sistemas de Seguridad Social”. *Conferencia Nuevas Ideas sobre la Seguridad Social en la Vejez*, Banco Mundial, Washington.