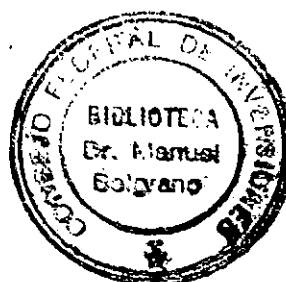


O  
M 413  
D. 15  
III

36333

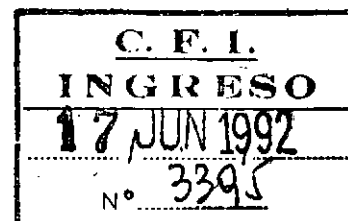
SISTEMA PREVISIONAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN

Informe Parcial Nro 3



17 de junio de 1992

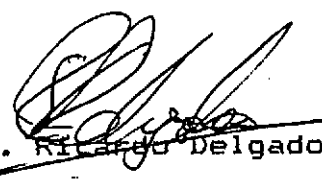
Buenos Aires, 17 de junio de 1992.



Al Señor Presidente  
del Consejo Federal de Inversiones (CFI)  
Ing. JUAN JOSE CIACERA  
S. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.

En base a los términos estipulados en el contrato oportunamente firmado por el abajo firmante y su institución, adjunto a la presente el informe parcial del proyecto "MODIFICACION DEL SISTEMA PREVISIONAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN".

Sin más, aprovecho la oportunidad para saludarle muy atentamente.

  
Lic. Ricardo Delgado

## 1 - Introducción

De acuerdo a lo informado en las anteriores presentaciones el Sistema de Seguridad Social de la Provincia de San Juan presentó una situación caótica.  
Los siguientes datos confirman lo antedicho.

### SISTEMA PREVISIONAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN (datos a abril de 1992)

Número de Beneficiarios	14.430
Monto pagado por prestaciones (incluye reatrosactividades al Poder Judicial por \$ 500.000)	\$ 7.946.833
Haber Promedio (Calculado en base a un total de prestaciones de \$ 7.446.833)	\$ 516
Ingresos Totales	\$ 6.150.000
- Por Aportes	\$ 5.800.000
- Por leyes 23.549 y 23.966	\$ 150.000
- Por impuesto sobre la base salarial pasiva (2,5%)	\$ 200.000
Déficit	\$ 1.796.833

En meses normales el déficit alcanza \$ 1.200.000 que es financiado vía Rentas Generales.

La relación Déficit / Monto pagado por prestaciones es normalmente de un 16%.

La relación Déficit / Aportes genuinos alcanza aproximadamente al 21%.

A partir del Decreto de Emergencia Previsional de enero de 1992 se aumentaron los mínimos Jubilaciones a \$ 200 y Pensiones a \$ 150. Por otro lado para el tramo comprendido hasta \$ 600 se le paga el 82% móvil y de ahí en mas el 76% móvil.

La tasa de crecimiento de los jubilados es una de las mayores del país con un promedio anual de 7%.

La tasa de sostenimiento para el año 1991 era de 2,11 activos por cada pasivo.

El monto de pasividades sobre el total de gastos en personal de la provincia es del 65%.

## 2) Factores que afectan las finanzas del Sistema

El equilibrio financiero del sistema de seguridad social está íntimamente asociado a los avatares de la economía. De acuerdo a la legislación vigente, los ingresos deben provenir del aporte de los empleadores y las contribuciones de los empleados; por lo tanto, los ingresos dependen del número de aportantes, del salario medio y de la tasa de aportes y contribuciones. Por su parte, los egresos dependen del número de beneficios vigentes y del haber medio. Es decir, que el comportamiento de ciertas variables socioeconómicas, como el nivel de salario y del empleo, afectan directamente las finanzas del sistema.

Un pronóstico sobre el comportamiento financiero del sistema, sin embargo, debe tener también en cuenta otros factores, como la incidencia del envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida después de los 60 años, la maduración del propio sistema previsional y el alto grado de evasión.

Los puntos que siguen se analizarán con detenimiento en el informe final previo al capítulo de reforma del sistema.

- a) Nivel del salario y masa salarial
- b) La evolución de las variables demográficas
  - i) Efectos de la caída de la relación de dependencia potencial
  - ii) Relación de sostenimiento potencial (en baja)
  - iii) Las mujeres y el envejecimiento
  - iv) La esperanza de vida a los 60 años
- c) Los altos niveles de evasión
- d) El equilibrio financiero del sistema (inexistente)

## 3) Relación con el sistema nacional

Los cuadros que aparecen a continuación muestran el comportamiento equilibrado de aportes y recepciones para con la Provincia de San Juan aunque con promedios de haberes por Cajas muy bajos.

# SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL-SAN JUAN

(1)	POBLACION	526,000
(2)	PEA	188,045
(3)	DESOCUPADOS	16,924
(4)	OCUPADOS	171,121
(5)	OCUPADOS NO AGRO	150,121
(6)	ASALARIADOS EXCLUIDOS EMP.DOMESTICAS	97,085
(7)	ASALARIADOS PROVINCIALES	30,000
(8)	ASALARIADOS QUE APORTAN AL SNPS	67,085
(9)	SALARIO PRIVADO PROMEDIO	\$430
(1)	APORTES POTENCIALES MENSUALES AL SISTEMA NAC. PREV. SOCIAL	\$7,500,066
(11)	EVASION 30%	\$2,250,020
(12)	APORTES REALES MENSUALES AL SISTEMA NAC. PREV. SOCIAL	\$5,250,046
(13)	PAGOS MENSUALES A BENEFICIARIOS DEL SISTEMA NAC. PREV. SOCIAL	\$5,400,000
(14)	(12)/(13)	97.22%

Fuente : Datos mercado de trabajo  
EPH GRAN SAN JUAN - promedio ondas 91  
Tasa participacion = 35.7%  
Tasa desocupacion = 9%  
Trabajadores sector agro = 21000  
Empleos domesticos = 8000

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL - PROVINCIA DE SAN JUAN  
(Estadísticas Enero 1992)

	JUBILADOS			PENSIONADOS			TOTAL		
	CASOS	MONTO	HABER PROMEDIO	CASOS	MONTO	HABER PROMEDIO	CASOS	MONTO	HABER PROMEDIO
CAJA AUTONOMOS	5052	785836.8	155.54	3736	555721.9	148.74	8788	1341558.7	152.65
CAJA ESTADO	4106	1092068.1	244.04	2333	459531.5	196.97	6439	1461599.7	226.99
CAJA INDUSTRIA	10932	1804993.9	165.11	5394	811915.5	150.52	16326	2616909.5	160.29
TOTAL SISTEMA	20090	3592898.8	178.84	11463	1827168.9	159.39	31553	5420067.9	171.77

De esta forma y ante la posibilidad de quiebre del sistema previsional provincial se propone reformarlo completamente bajo los siguientes términos:

Principios que debe verificar el  
nuevo régimen previsional

Introducción

En base a la experiencia lograda a través de casi un siglo en materia previsional, la idiosincrasia y cultura de la sociedad argentina sobre esta materia, el avance de la tecnología (básicamente en materia de informática), como así también de las condiciones que hoy observa la clase pasiva y la estructura demográfica actual y de su tendencia, se ha establecido un conjunto de condiciones que se estima imprescindible cumplir cualquiera sea la modalidad de funcionamiento y organización que se adopte para el sistema previsional.

Algunas de estas condiciones son satisfechas por el sistema previsional vigente en la actualidad, en tanto otras se encuentran ausentes o desvirtuadas por el desempeño insatisfactorio del mismo. Se considera indispensable que el nuevo régimen previsional satisfaga la totalidad de los requisitos que enumeraremos y analizaremos a continuación. Se procurará con ello que el nuevo sistema supere al antiguo, sin que se desvirtúen aquellas características que se evalúa positivas en el actual.

## Principios

Los principios que, por lo expresado, en el ítem precedente, resultan de carácter fundamental, son los siguientes:

### a) Universalidad

El régimen deberá abarcar a todos los trabajadores, cualquiera fuese su actividad, sexo, localización espacial dentro de la provincia y edad a que se incorpore a la fuerza laboral.

En función del grado de desarrollo de la economía de la provincia, de sus instituciones, y de la idiosincrasia de sus habitantes, resulta aconsejable mantener este principio paternalista para la organización del sistema previsional.

### b) Equidad

Se estima de singular relevancia que las personas se vean premiadas en función de los aportes efectuados durante todo su paso por la fuerza laboral, de manera que quien más haya contribuido al régimen obtenga mayores beneficios.

Bajo este concepto no sólo se reconoce la necesidad de garantizar un beneficio previsional en cuanto se cumplan los requisitos legales, sino también que no exista la posibilidad de que las reglas para acogerse a tales beneficios puedan ser cambiadas en favor de determinados grupos. Obviamente cuando ello ocurre el resto de la personal se ven perjudicadas.

Es pues imprescindible contar con normas iguales para toda la sociedad, sin diferenciación por el tipo de funciones desempeñadas, prestaciones realizadas, colores políticos, étnicos, religiosos, etc.

### c) Solidaridad

A pesar de las condiciones efectuadas precedentemente, y si bien se evalúa fundamental que el sistema previsional aliente la capacidad de ahorro de los trabajadores durante su vida activa, la solidaridad es un principio de política social que no debe estar ausente en la organización del sistema previsional.

El principio de solidaridad se entiende aquí en un doble sentido:

1º) en el de garantizar a todos los aportantes que se encuentran en condiciones de acceder al beneficio previsional un ingreso mínimo que cubra necesidades de subsistencia; y

2º) en el de atender la situación de las personas que, por diversas razones debidamente justificadas, no han podido cumplir con los requisitos para obtener una jubilación de carácter ordinario, o una pensión.



En el primer caso, el principio de solidaridad sustenta el carácter redistributivo que se espera de un sistema previsional que se precie de éticamente aceptable. El segundo hace referencia a una condición de carácter asistencial.

#### c.1. Redistribución en el régimen previsional

A primera vista parecería equitativo que el sistema previsional reproduzca las mismas estructuras que, en materia de distribución del ingreso, prevalecen en el mercado de trabajo. Las acciones de política redistributiva que se reflejan en el nivel de las remuneraciones debería pues encontrarse explícita en la estructura salarial, y luego trasladarse a los haberes de pasividad sin nuevas distorsiones.

Aunque se considera válido este razonamiento, existe una única situación de excepción que se considera atendible, y es la de aquellos trabajadores cuyo beneficios previsional (calculado de la manera indicada por las normas vigentes), resulta inferior al mínimo de subsistencia.

Puesto que los haberes previsionales se encuentran por debajo de los salarios de los trabajadores en actividad, las personas cuyos ingresos se encontraran próximos al límite de subsistencia deberían percibir haberes inferiores a dicho nivel, situación que resulta inadmisibles.

#### c.2. Beneficios asistenciales

El segundo sentido en que hablamos de solidaridad en el sistema previsional es el relacionado con los beneficios de carácter asistencial.

Estos beneficios están destinados a aquellas personas que no han podido realizar los ahorros necesarios para enfrentar la etapa de su vida pasiva, por haberse desempeñado en actividades excluidas del sector formal, o de carácter temporal, o bien por haberse visto imposibilitadas o severamente limitadas para dar cumplimiento a la totalidad de los requisitos necesarios para la obtención de una jubilación o pensión.

En el régimen vigente, estas situaciones están contempladas en las denominadas en las "pensiones graciabiles".

Aunque se trata de instituciones que responden al espíritu del principio de solidaridad debe señalarse, sin embargo, la inconveniencia de su administración en ausencia de normas claras que establezcan bajo qué condiciones (supletorias de las que establece la ley previsional) puede otorgarse un beneficio de naturaleza asistencial. Este comentario es válido con relación a las pensiones graciabiles.

En todo caso, las condiciones deberían ser más desfavorables que las correspondientes al régimen de jubilaciones y pensiones ordinarias (por ejemplo, menores montos, mayor edad para acceder al beneficios, etc.).

Finalmente, se considera indispensable que estos beneficios sean otorgados por la misma institución pública que administra el sistema de jubilaciones y pensiones, pero su financiación debería provenir del esfuerzo de los contribuyentes (Rentas Generales), y no de la desviación de aportes al sistema previsional.

#### d) Libertad

Sin dejar de aceptar el hecho de que el Gobierno no puede desentenderse de la problemática previsional, dadas sus hondas repercusiones sociales, deberá consentir dentro de cierto límites que los individuos manifiesten su voluntad en cuanto a disposiciones que incidirán en sus ingresos futuros como pasivos.

Por las razones a las cuales nos hemos referido más arriba, no resulta aconsejable que la libertad de acción de los individuos se materialice en la decisión de aportar o no al sistema.

#### e) Eficiencia

Tanto en la administración del régimen como en la retribución y garantías de los aportes efectuados, deberán primar los principios económicos básicos que rigen para una asignación de los recursos de manera eficiente.

Resulta pertinente en este punto retomar una antigua discusión acerca de la eficiencia en la administración de los servicios sociales.

Existe un punto de vista según el cual los parámetros que miden la eficiencia en la administración de empresas privadas no pueden trasladarse a la actividad del sector público, y menos aún cuando se trata de la provisión de servicios sociales.

Si por eficiencia se entiende sólo la obtención de los máximos beneficios pecuniarios, ciertamente el concepto parece inapropiado. Sin embargo, parece igualmente inadecuada la justificación de las deficiencias en la organización y administración de recursos apoyadas en supuestos "objetivos sociales". Es importante resaltar que el logro de estos objetivos se encuentra fuertemente amenazado cuando una administración ineficiente limita o malversa los recursos.

Una gestión más eficiente del sistema previsional, sea ésta de carácter público, privado o mixto, redundará en mayores beneficios para la población pasiva.

#### f) Transparencia

La transparencia en el SPS debe reflejarse en un doble sentido. En primer término, en el de garantizar una clara identificación del funcionamiento del sistema con las normas que lo regulan. En segundo término, en cuanto a permitir que los afiliados y los beneficiarios tengan acceso a información que les permita evaluar la marcha del sistema.

Ambas cuestiones resultan indispensables para que nadie pueda sentirse engañado por la falta de cumplimiento estricto de lo estipulado por la legislación, ni tampoco hacerse eco de falsas promesas o expectativas provenientes de los aduladores que deseen aprovecharse con mezquinas intenciones de promoción política, de la falta de claridad en las normas y desempeño económico-financiero del régimen jubilatorio.

Este principio es uno de los que se verifica en menor medida en el ordenamiento actual de la previsión social. Imposibilitado de conjugar ciertas conquistas históricas de los trabajadores (tales como el haber jubilatorio del "X% móvil") con los recursos financieros de que dispone, el sistema ha ido generando instrumentos encaminados a disimular esa incompatibilidad.

El resultado de todo ello es que la persona que accede a un beneficio previsional no conoce con exactitud cuánto es el monto del haber que percibirá, y (lo que reviste mayor gravedad aún) se genera la expectativa de obtener un ingreso mayor al que en realidad percibirá.

#### g) Credibilidad

Todo lo establecido por las normas legales que constituyen la estructura jurídica de un régimen previsional debe ser perfectamente verificable, procurando minimizar todo aquello que implique quedar en manos de la incertidumbre o la voluntad de quienes tienen a su cargo la administración del sistema.

#### Los principios en el nuevo sistema previsional

Los principios básicos desarrollados en la sección precedente constituyen la guía primaria para el diseño del nuevo sistema previsional.

El sistema reformado deberá superar al actual, en el sentido de respetar más acabadamente los principios enunciados como básicos. Sin embargo, la reforma no implica la contradicción de todas las pautas que rigen el ordenamiento actual. En tanto algunos de los principios enumerados se cumplen en el presente, se procurará que el nuevo régimen continúe respetándolos. previamente realizados avalan las normas propuestas.

Si se cumpliera con estos principios podría adaptarse el sistema previsional provincial al propuesto para la Nación a través del Anteproyecto de Reforma Previsional enviado al Congreso.