



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Los sistemas complementarios de previsión

José Antonio; San Martino

1988

Cita APA: San Martino, J. (1988). Los sistemas complementarios de previsión. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Maestría en Administración Pública*

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
Profesor Emérito Dr. ALBERTO L. FALAGIOS

## TESIS DE MAESTRÍA

CE 1502/03

Los Sistemas Complementarios de Previsión

Autor: Jorge Antonio SAN MARTINO  
(1era. Promoción)

Tutor: Lic. Ana María GARCIA de FANELLI

- Diciembre 1988 -

CONVENIO INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (INAP)-

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS (UBA)

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

1988

INFORME FINAL

TITULO DEL TRABAJO: "LOS SISTEMAS COMPLEMENTARIOS DE PREVISION"

AUTOR: Lic. Jorge Antonio SAN MARTINO

SUPERVISOR: Dr. Ernesto Aldo ISUANI

TUTOR: Lic. Ana María GARCIA de FANELLI

FECHA DE PRESENTACION: 22 de diciembre de 1988

## INTRODUCCION

Con el presente trabajo nos proponemos analizar el tema del futuro de la previsión social en la República Argentina. En tal sentido sería preciso indagar acerca de qué tipo de cobertura previsional debe ofrecerse a las generaciones venideras: qué respuestas dar a las cuestiones que se plantearán en este campo en los próximos años y qué soluciones concretas, equilibradas y posibles se aplicarán a la crisis vigente. ¿Nos encaminamos hacia una transformación del sistema actual a fin de tomar en cuenta nuevas realidades? ¿Qué orientaciones deben seguirse? ¿Existen en los países avanzados en la seguridad social antecedentes que podamos tener en cuenta para realizar nuestro diagnóstico?

Entendemos que para dar respuesta a estos interrogantes es preciso una labor técnica, actuarial y legislativa que excede las posibilidades del presente trabajo, de todas formas nos proponemos analizar los logros obtenidos por el sistema previsional hasta el presente identificando posibles lagunas y falencias para luego proporcionar orientaciones acerca de la manera

debería evolucionar para responder plenamente a las aspiraciones y necesidades previsionales del presente y del futuro.

A modo de hipótesis sostenemos que una reformulación del Sistema Nacional de Previsión y la creación de regímenes complementarios de capitalización son una solución duradera a la actual crisis que lo afecta.

## CAPITULO I

### BREVE COMENTARIO DE LA ACTIVIDAD PREVISIONAL EN LA ARGENTINA

El campo previsional de la seguridad social en la República Argentina ha arribado a su actual desarrollo sin una uniforme intención de cumplir con los principios más importantes que deben orientarla.

En efecto, la equidad, la solidaridad y la universalidad son los valores que universalmente han guiado en teoría a los sistemas de seguridad social a cumplir con su objeto, al que definimos como "la protección contra los denominados riesgos sociales (vejez, invalidez, enfermedad, etc.), es decir, aquellos cuyo impacto provoca eliminación o reducción del ingreso del individuo o su familia". (1)

#### LA UNIVERSALIDAD

El desarrollo fragmentado que tuvo el Sistema Nacional de Previsión ha sido la principal causa que conspiró contra la universalidad del mismo. Está claramente demostrado que desde sus orígenes mismos la seguridad social en nuestro país no surgió como una iniciativa destinada exclusivamente a proteger a los ciudadanos contra los riesgos sociales, sino que más bien fueron intentos de cooptación de determinados sectores claves de obreros por parte de la clase dominante en momentos en que era necesario asegurar el suministro

pacífico de la fuerza de trabajo.

Por demás de elocuente resulta el episodio acontecido luego de la huelga del personal ferroviario del año 1912 "cuando el Diputado Carlés presentaba un proyecto de ley contemplando el beneficio de jubilaciones para el personal ferroviario."(2) En el citado proyecto, luego sancionado bajo ley número 9653, se establecía en el artículo 11 que "Los empleados y obreros que voluntariamente abandonaran el servicio de modo que se interrumpa y perturbe la regularidad y la marcha de los ferrocarriles, serán considerados como separados del servicio, y deberán ser sustituidos, perdiendo todo el derecho que hubieran adquirido a la jubilación, pensión o retiro a que esta ley se refiere y a los aportes que hubiera hecho, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pudieran haber incurrido"(3).

La reivindicación de la previsión social como demanda de los sectores laborales aparece un tiempo después. Mediante la cobertura sectorial, uno a uno se van incorporando a la protección previsional los distintos niveles que componían la población económicamente activa. Luego de casi medio siglo de gradual expansión esta cobertura legal finaliza en el año 1968 con la virtual unificación de las distintas cajas de jubilaciones en tres, a saber: Estado y Servicios Públicos; Industria, Comercio y Actividades civiles; y Trabajadores Autónomos. Del mismo modo, a los efectos evitar que continuara la fragmentación se creó la Secretaría de Seguridad Social de la Nación.

como organismo destinado a la conducción y supervisión del Sistema Nacional de Previsión.

Si bien la unificación redundó en innumerables beneficios como por ejemplo la agilización de trámites jubilatorios, la centralización de decisiones, evitar la superposición de actividades, etc., no fueron notables los progresos en lo que se refiere a la universalización de la cobertura. Coincidimos con Feldman, Golbert e Isuani cuando aseguran que " La expansión de la seguridad social no ha ofrecido mayores obstáculos cuando ha debido cubrir el sector más formalizado del mercado de trabajo. allí donde predominan relaciones asalariadas relativamente estables. Las dificultades aparecen cuando debe enfrentar la cobertura de sectores desempleados, subempleados y de bajos ingresos en general. Estos sectores no suelen tener la capacidad contributiva y plantean dificultades en términos de la implementación de mecanismos eficaces de recolección de las contribuciones."(4)

Este proceso puede visualizarse a partir del análisis del índice de cobertura (cuadro Nro 1) que mide la relación entre el número de beneficiarios del régimen nacional y la población de más de 60 años. La cifra muestra una cobertura a nivel nacional del 54,6% en el año 1983, pero ello obedece a la difundida cobertura correspondiente a las provincias más desarrolladas y la Capital Federal (73,1%), en tanto que decae notoriamente en zonas marginales y provincias menos ricas como por ejemplo Santiago del Estero (27,4%), Misiones (25,3%) y

Formosa (15,7%).

Cuadro Nro 1

Indice de cobertura

(Régimen Nacional)

Jurisdicción	1970	1975	1980	1983
Capital Federal	65,3	66,9	72,8	73,1
Catamarca	44,4	47,9	56,9	58,1
Cordoba	21,1	23,6	30,8	33,2
Corrientes	35,0	37,8	47,3	49,0
Chaco	13,5	16,7	25,1	28,4
Chubut	16,3	20,2	31,1	34,5
Entre Rios	18,0	21,9	33,4	37,5
Formosa	26,8	30,7	41,0	43,9
Jujuy	6,5	8,3	13,7	15,7
La Pampa	15,4	18,6	26,6	30,0
La Rioja	29,4	33,3	44,9	47,9
Mendoza	16,5	19,5	25,8	29,0
Misiones	26,1	28,7	40,9	42,3
Neuquen	8,2	11,9	21,3	25,3
Rio Negro	9,7	13,2	24,6	29,4
Salta	11,3	15,7	27,0	34,0
San Juan	21,0	23,8	32,1	34,6
San Luis	18,3	22,9	35,1	39,5
Santa Cruz	24,7	26,7	33,8	35,3
Santa Fe	7,9	11,4	23,6	28,8
Santiago del Estero	45,2	47,4	56,1	57,0
Tierra del Fuego	14,9	17,7	24,6	27,4
Tucuman	10,2	14,1	26,7	32,5
Tucuman	33,0	36,1	44,6	46,7
TOTAL DEL PAIS	42,7	45,2	53,3	54,6

Fuente: Secretaria de Seguridad Social de la Nación.

A esta cobertura es necesario sumarle los regimenes provinciales, municipales y de ciertas actividades especificas, como por ejemplo los abogados, contadores, etc."Son en total 67 organismos provinciales y municipales que administran los 88 regimenes vigentes en las 22 provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, porque Tierra del Fuego no cuenta con legislación propia."(5) Todos ellos se financian con aportes de empleados, del gobierno provincial o municipal en su caracter de empleador y de la coparticipación en la recaudación de los impuestos nacionales con afectación al pago de jubilaciones y pensiones.

#### LA EQUIDAD

La descripción de la cobertura del sistema previsional involucra el análisis de los regimenes diferenciales que en función de diferencias propias cubren actividades con mayor riesgo y que su realización imponen un mayor deterioro fisico que las tareas normales.

Luego de la reforma de las leyes 18.037 y 18.038, el SNP, como fue señalado dejó de estar constituido por un conjunto de regimenes especiales que cubrían a grupos de beneficiarios comprendidos en determinados gremios o rama de actividades para estructurarse en un único sistema, dejando fuera de él la cobertura de la Policía Federal y Fuerzas Armadas, que conservaron un régimen diferencial.

**Entendemos que esta cuestión merece un profundo estudio en**

particular debido que hasta el momento han sido muy pocas las manifestaciones concretas referidas a la existencia y fustificación de regimenes diferenciales. De todas formas adelantamos el análisis que efectúa de la cuestión el Dip. Nac. Eduardo Del Río en los fundamentos del proyecto de ley de reforma a la ley 18.037, cuando afirma que "estos regimenes especiales se justifican por las excepcionales características de la relación jerárquica a la que está sujeta el personal que los afecta. En consecuencia, no puede sostenerse, que los militares y policías tengan un régimen jubilatorio de "privilegio". Lo que constituye un privilegio es que el personal de la administración pública, que goza de estabilidad laboral practicamente absoluta, se encuentre "enganchado" al régimen de retiro y pensiones de la Policía Federal, como ocurre con el personal del Ministerio del Interior, el del SIDE y el de la Presidencia de la Nación. Este sistema permite el retiro voluntario con veinte años de servicios, sin límite de edad y con un haber jubilatorio movil del ochenta y cinco por ciento del salario del cargo mejor remunerado que haya desempeñado el beneficiario."(6)

Entre quienes se encuentran amparados por tan benévola legislación figuran el personal de la Administración Central del Ministerio del Interior (Dto. ley 12.600/62); el personal civil permanente del SIDE y de los Servicios de Informaciones de las tres Fuerzas Armadas (Dto ley 6.004/63 y 8.915/63) y el personal de la Presidencia de la Nación (ley 19.396/71) todos ellos "enganchados" a

la Caja de Retiros , Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal. El régimen de privilegio regulado en la ley 18.464 abarca a los funcionarios del Poder Judicial, los que hubieren ocupado cargos electivos en los poderes del Estado Nacional (ley 20.572/73); los Ministros, Secretarios y Subsecretarios (ley 20.954/75); el personal superior del Congreso, los miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación junto con sus secretarios, el Contador General y el Contador Fiscal (ley 21.121/75) y mediante ley 21.124/75 el resto del personal del Congreso de la Nación.

En un sistema donde la generalización de haberes mínimos es una de las inequidades que lo caracterizan, la existencia de estos regímenes atenta contra toda intención de equidad en los beneficios. Si bien estas cajas no pertenecen al Sistema Nacional de Previsión, los recursos que administran provienen de los aportes que los agentes realizan de empleados, quedando el resto del financiamiento a cargo del Estado en su carácter de empleador y el resto del déficit debe ser cubierto mediante aportes del Tesoro Nacional. El cuadro número 2, confeccionado en base a informaciones de la Secretaría de Estado de Hacienda, nos muestra que en el año 1982 alrededor del 70% del financiamiento de las pasividades de las cajas especiales quedó en manos del propio estado.

CUADRO Nro. 2

COMPOSICION PORCENTUAL DEL FINANCIAMIENTO DE PASIVIDADES  
EN CAJAS ESPECIALES EN 1982

Régimen especial	Recursos propios	Tesoro Nacional
Policia Federal	37%	63%
Servicio Penitenciario Federal	40%	60%
Prefectura Naval Argentina	34%	66%
Gendarmeria Nacional	20%	80%
Instituto de Ayuda Financiera	27%	73%

Fuente: Secretaria de Hacienda

Como plantea Del Rio, "más allá de su significación económica, estos regimenes de privilegio importan una verdadera inmoralidad ya que, salvo el supuesto de protección a la profesión política que comprenderia a los miembros electivos de los poderes Ejecutivo y Legislativo y eventualmente a los Ministros, Secretarios y Subsecretarios, no existe ninguna razón común que justifique el apartamiento del régimen general o común para todos los trabajadores en relación de dependencia. En consecuencia, un evidente imperativo ético impone la obligación de derogar estos privilegios que han obligado, a un sistema financieramente exhausto, al mantenimiento de verdaderos "rentistas" que, por su edad, estaban en condiciones de

continuar en la actividad productiva."(7)

Compartimos finalmente la idea de Feldman, Golbert e Isuani de que "un sistema disperso, segmentado, heterogéneo, posibilita que se creen situaciones de privilegio por las que ciertos ciudadanos puedan gozar de más de un beneficio o de beneficios significativamente superiores, mientras que otros sectores están privados de toda protección. Un sistema de esta naturaleza no está, obviamente, orientado por el principio de equidad."(8)

#### LA SOLIDARIDAD

A lo largo del presente trabajo estamos intentando analizar la seguridad social en la Argentina a través de los principios que deberían orientarla. Hemos visto que resulta muy difícil tratar cada uno de ellos en forma separada puesto que la interdependencia que se observa es significativa, pero lo es sin duda aún más en el principio de solidaridad.

"La vigencia de la solidaridad social en el sistema implica que los sectores de mayores ingresos protegidos o no, deben contribuir en mayor medida a fin de que los sectores protegidos de menor nivel contributivo tengan acceso a beneficios dignos y de que estos beneficios se extiendan a sectores no cubiertos."(9)

Desde este punto de vista, el sistema padece una de las más

serias deficiencias ya que, desde los orígenes de la seguridad social en la Argentina, no ha existido una decisión política dirigida a financiarla mediante aportes diferenciales que faculten al sistema a percibir mayores aportes de quienes en mejor situación económica se encuentran. Muy por el contrario, la reciente sanción de la ley por la que se colocan impuestos con afectación directa al financiamiento de la previsión social en nuestro país coloca en situación imponible inclusive a los mismos beneficiarios del sistema quienes, luego de haber efectuado aportes durante la vida activa, deben nuevamente participar indirectamente en el financiamiento del sistema.

Esa pesada carga que significa imponer el consumo de gas, teléfono y los combustibles debería acompañarse con una medida tendiente a universalizar las prestaciones en un haber mínimo y uniforme por el hecho de ser ciudadano, a los efectos de compensar el gran esfuerzo que la sociedad realiza con esos aportes indirectos. Al mismo tiempo, esta medida tendería a atacar parte de las deficiencias estructurales que aquejan al SNP.

El hecho de que la mayor parte de los recursos del sistema provenga de aportes de los trabajadores y contribuciones patronales nos obliga a analizar el financiamiento del sistema.

**En tal sentido la inobservancia de la norma dificulta enormemente equilibrio financiero que requiere un régimen de reparto como el**

que nos ocupa en el presente trabajo. El sistema Nacional de Previsión se fundamenta en un contrato entre las generaciones. En virtud de ese principio, la generación en actividad sostiene a la generación que se ha retirado de la vida activa, y cuenta ella misma con la generación siguiente para sostenerla cuando llegue el momento de la jubilación.

Si por alguna razón sectores de la población económicamente activa dejaran de contribuir afectarían a la relación aportante-beneficiario que muestra las posibilidades de financiamiento genuino que tiene todo sistema de reparto.

La realidad nos indica que si pretendemos una cobertura previsional que oscile entre el 75% y el 82% del mejor salario percibido durante los tres años calendarios más favorables, continuos o discontinuos, que estén comprendidos dentro del período de 10 años inmediatamente anteriores al cese de la actividad (art. ley 18.037), y con una imposición sobre los salarios que no supere el 21% de la nómina es necesario, para tener un sistema equilibrado financieramente la existencia de 5 activos por cada pasivo.

Lamentablemente la estructura de la economía argentina nos muestra cifras muy alejadas de esa relación ideal. En el trabajo titulado "Propuesta para una reforma del sistema previsional" L. Golbert y R. Lo Vuolo demuestran que en la Caja de Industria y Comercio la tasa de sostenimiento real asciende a 2,85 cotizantes por

cada beneficiario, correspondiéndole a la Caja de Autónomos la cifra de 1,92 cotizantes reales por cada beneficiario de ese régimen. (10)

Esta menguada participación del sector cotizante en la financiación del sistema nos debe hacer repensar la decisión de mantener un sistema de reparto con un porcentaje del 70% al 82% como principio inamovible. Si a ello le sumamos el alto nivel de la evasión que afecta directamente al financiamiento, el envejecimiento de la población, la ampliación del sector "cuentapropista" (11) que incrementa los sectores de economía informal, y la existencia de una legislación previsional benévola, propia de épocas de crecimiento económico nos daremos cuenta del enorme riesgo que significa insistir en soluciones momentáneas a los problemas estructurales que padece nuestro sistema previsional.

En efecto, si bien manifestaciones recientes de funcionarios de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación indican que "el Sistema Nacional de Previsión ha salido del estado de emergencia" (12) nada asegura que de continuar presentes las causas que originaron la declaración de la emergencia, pueda decirse que el sistema no sigue en crisis.

A través del análisis realizado en esta primera parte del trabajo hemos observado las enormes dificultades en que se desenvuelve nuestro sistema de previsión fundado en el método del reparto. Del mismo modo

vimos las limitaciones que padece al intentar cumplir con los principios de universalidad, equidad y solidaridad. Es por ello que avanzaremos ahora en el análisis de los "Fondos de Pensiones" a los efectos de indagar sobre su operatoria en los países donde se hallan ampliamente difundidos y las posibilidades de implementación en nuestro país a los efectos de complementar el sistema estatal y lograr una genuina cobertura previsional.

## CAPITULO II

### ORIGENES DE LOS REGIMENES COMPLEMENTARIOS

La evolución de la cobertura previsional de la Seguridad Social a través del tiempo determinó notables avances en esa materia. En muchos países ellos fueron el fruto de la negociación colectiva entre empleados y empleadores. En otros surgieron por iniciativa estatal, y el respaldo dado por el crecimiento económico de los países que los implementaban, brindaron la oportunidad para un crecimiento genuino de la cobertura.

Es necesario destacar que esos avances no fueron cargados al Estado como una obligación que debía responder con el transcurso del tiempo, sino que se decidió la instauración de sistemas complementarios encarados bajo la órbita privada. Muchos países europeos adoptaron el método de una pensión uniforme que procuraba asegurar un mínimo de base a los titulares de bajos ingresos, y por encima de ellos, fue la iniciativa privada quien se encargó de elevar el porcentaje de cobertura previsional.

Esos sistemas privados continúan siendo un elemento de política de la empresa en materia de relaciones entre empleadores y trabajadores. Esa política fue inspirada en una preocupación del empleador de conservar una mano de obra eficaz y, por consecuencia, mantener buenas relaciones de trabajo con los

sindicatos.(13)

De esa manera era posible obtener una combinación de ambos sectores que trataban de mantener el ingreso que los trabajadores tenían durante la actividad y que se pueden agrupar de acuerdo a las siguientes variantes:

- Un régimen de prestaciones uniformes relativamente elevadas combinado con un antiguo sistema de pensiones privado, de vasto alcance, como por ejemplo los Países Bajos.

- Un régimen de prestaciones vinculado a las ganancias complementado por un sistema privado de limitado alcance, como por ejemplo República Federal de Alemania.

- Un régimen de seguridad social vinculado a las ganancias complementado por un sistema privado de aplicación prácticamente universal como por ejemplo Francia.

-Un sistema de varios niveles comprendido por un primer nivel universal, un segundo nivel en donde las pensiones están vinculadas con las ganancias y un componente privado para todos los trabajadores de los sectores sindicados como por ejemplo Suecia.(14)

La existencia de sistemas estatales en esos países es una constante y varía solamente en lo referido a la cobertura, Lo que en realidad registra diferencias es la manera de implementar los regimenes complementarios, los cuales, en la mayoría de los casos revisten algunas de las especificaciones:

-Sistema nacional basado sobre el principio de reparto, que se relaciona con el sistema estatal de la Seguridad Social, pero generado por organismos privados o semipúblicos, como es el caso de Francia. Aunque el sistema se haya hecho obligatorio por decreto, el control de los poderes públicos es relativamente leve y esencialmente es realizado por vía de la legislación fiscal.

- Régimen generado por una compañía de seguros de vida, bajo la forma de seguro de vida de grupo. Este tipo de régimen existe en numerosos países, especialmente en la Republica Federal de Alemania y en los Países Bajos donde surge la legislación sobre seguros. Se encuentra con variantes en Finlandia, donde compañías de seguros de pensión especiales administran sistemas obligatorios, y en Suecia, donde diversos organismos especiales aseguran los sistemas de obreros y empleados.

- Compañía administradora de Fondos de Pensiones constituidos por los empleadores, con el fin preciso de administrar sus propios regimenes como por ejemplo la república Federal de Alemania.

- Caja de Pensión o fundación que goza de una autonomía jurídica, tal el caso de la República Federal de Alemania y Finlandia.

- Asociación mutual con fines no lucrativos, como en Bélgica.

Plan de ahorro de empresa, como en las pequeñas sociedades suizas.

- Reserva ficticia a propósito de la cual no se puede verdaderamente hablar de caja de pensiones. Simplemente, la sociedad toma nota de los compromisos respecto de los futuros pensionados y

regula las pensiones sobre operaciones financieras corrientes.(15)

Resulta particularmente ilustrativo el cuadro de tasas combinadas de reemplazo que mide los porcentajes de cobertura encargados a cada sistema en varios países europeos, a saber:

Cuadro Nro. 3

Tasa de reemplazo en el caso de un trabajador medio			
Pais	Objetivo (%)	Regimen Publico	Regimen Privado
Republica Fed. de Alemania	75	50	25
Francia	70	50	20
Paises Bajos	70	40	30
Reino Unido	60	40	20
Suecia	65-70	55-60	10
Suiza	60	40	20

Fuente: Horlick, Max; Las relaciones entre los regimenes de pensión públicos y privados; examen introductorio, en Estudios de la Seguridad Social, Nro. 64/65, 1988, pag. 31.

Los porcentajes precedentes hacen referencia a la notable importancia que le caben a los sistemas complementarios, a los efectos de paliar la crisis generada principalmente por el descenso de la relacion activo-pasivo y de la disminucion de la tasa de natalidad.

combinada con un acentuado envejecimiento de la población.

La experiencia internacional en lo relativo a esta materia ha planteado dos problemas fundamentales en cuanto al intento de brindar niveles de prestaciones adecuados:

a) No ha sido posible aumentar la presión previsional a las empresas y los empleados en lo atinente a contribuciones y aportes, puesto que se hallan en el techo máximo de imposición, lo que atenta contra la competitividad internacional en exportaciones. Esto es así ya que no es permitida la desgravación fiscal de las cuotas pagadas a la seguridad social, implicando en lo externo pérdida de mercados e internamente un freno a la generación de empleo.

b) Una mayor presión a las empresas discrimina también como es sabido contra el empleo, fomentando la sustitución de personas por máquinas para obtener una reducción de los costes de explotación y mejorar así la competencia.(16)

La interdependencia del sistema jubilatorio estatal y las pensiones complementarias se ha hecho evidente y apremiante. La concepción y la aplicación de los sistemas de seguridad social en dos niveles, que combinan los sistemas estatales con los acuerdos privados, ganan en importancia; en este momento la idea de la naturaleza complementaria de todos los sistemas de pensiones de seguridad social públicos, profesionales o privados, cuenta con una amplia aceptación y aplicación en el resto de mundo.

De allí que se asegure que "La importancia de las pensiones complementarias, en general se pone de manifiesto por el hecho de que, entre 1960 y 1973, según la estimación elaborada por la OCDE en 1977, el número de beneficiarios de los regímenes complementarios de pensiones había crecido más rápidamente que en los sistemas públicos. Las pensiones complementarias representan ya una contribución significativa al nivel de vida de una proporción sustancial de la población retirada, y esta importancia va en aumento."(17)

De este modo se observa que, lejos de desalentarse su desarrollo con la implementación de la universalización de la seguridad social, los sistemas complementarios se coordinaron con aquella con el fin de suplir las deficiencias, elevar las prestaciones y colaborar con la pesada carga económica que implica la existencia de ella en momentos de crisis económica como la que actualmente estamos atravesando.

## EVOLUCION

Los planes de pensiones complementarios en la mayoría de los países desarrollados cumplieron tres fases. La primera de ella fue voluntaria, en la que el empresario emprendía la formación de un fondo de pensiones por razones de convivencia dentro de la empresa. Estos intentos, que si bien no revestían la total seguridad para los beneficiarios, fueron el punto de partida para la generación de alternativas a la escasa cobertura del régimen estatal de

jubilaciones.

La segunda fase podemos definirla como concertada, en la que mediante la negociación colectiva eran establecidos los derechos que al final de la vida laboral le corresponderían al asalariado por el hecho de haber participado del proceso productivo de la empresa.

Finalmente la última fase y más reciente o legal se caracteriza por la intervención del Estado en la regulación de las actividades y requisitos que debían reunir las entidades dedicadas a la gestión de los planes de pensiones, máxime cuando en la política de la seguridad social se cuenta a los fondos de pensiones como el tercer nivel de complementariedad voluntaria. (18)

### CAPITULO III

#### LOS FONDOS DE PENSIONES

Establecidos en base al sistema de capitalización de aportes y contribuciones, esta modalidad adquiere su nombre al acumularse en un "fondo" los dineros comprometidos al pago de pensiones complementarias al finalizar la etapa activa de un trabajador.

No resulta fácil definir con exactitud una institución que en nuestro país no sólo no ha atravesado las fases a que anteriormente hacíamos referencia al desarrollar la experiencia internacional, sino que tampoco se encuentra preferentemente debatida como una de las soluciones a la crisis que aqueja a la seguridad social. De todas formas, y tal como lo anunciáramos en la introducción, es nuestro propósito colaborar con el debate que inexorablemente deberá darse en la sociedad argentina en este delicado tema.

En el trabajo titulado "Fondos de Pensión, un moderno concepto de Previsión Social" E. Jelonce y E. Schamann los conciben como "...una modalidad especial de ahorro: aportando regularmente una cierta suma de dinero durante un equis periodo de años, se obtiene un monto por capitalización que da derecho a percibir una renta y que puede ser usado también para hacer frente a diversas necesidades y contingencias". (19)

Del mismo modo, en el estudio titulado "Los Fondos de Pensiones en la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos" y que sirve de fuente a la realizada por el Dip. Nac. Eduardo Del Río en su proyecto de ley, se los define como "...el resultado de un plan establecido por una o varias empresas o instituciones, con la finalidad de proporcionar a sus empleados o beneficiarios unas prestaciones de jubilación o de viudedad, orfandad e invalidez, complementarias a las establecidas por la Seguridad Social estatal, de tal forma que la suma de ambas prestaciones se acerquen significativamente al último sueldo real percibido." (20)

En su gran mayoría los fondos de pensiones reúnen características similares puesto que para constituirse uno es preciso que se efectúen aportes y/o contribuciones en un porcentaje determinado de la remuneración del participante durante un periodo mínimo, que según los países varía entre los cinco y diez años de aportes. El capital así acumulado se contabiliza en una cuenta personal, y al final de la vida activa se transforma, según los regímenes, en pagos periódicos al modo de una renta vitalicia, en la entrega al beneficiario del total de los aportes más las ganancias surgidas mediante la gestión del capital a través de los años o una combinación de ambas posibilidades.

Otra de las características es la posibilidad de rescate de ese capital en el caso de movilidad de los trabajadores entre empresas,

siendo necesario para ello un tiempo mínimo de permanencia; de allí el periodo mínimo al que nos referíamos más arriba.

Los beneficios deben concertarse de antemano ya que la planificación se efectúa mediante cálculos actuariales. Existen fondos de pensiones que cubren la contingencia de vejez, horfandad, invalidez y viudez. Establecidos los objetivos, para la determinación de las cotizaciones se tienen en cuenta las siguientes variables:

- "Número de empleados o beneficiarios, distribución por edades y sexo y su evolución futura; cuando la edad media de los futuros beneficiarios es elevada, será necesario efectuar dotaciones mayores ya que el fondo tendrá que pagar antes las prestaciones de jubilación.

- Esperanza de vida de los futuros beneficiarios, que vienen determinadas en las tablas probabilísticas de mortalidad de la población masculina y femenina.

- Estructura de las prestaciones: si van a ser fijas o variarán en el tiempo, acomodándose al incremento del costo de vida para que se mantenga su poder adquisitivo.

- Nivel salarial previsto para el momento de la jubilación.

- Edad de jubilación.

- Resultados esperados de la inversión de los recursos del Fondo, puesto que una mayor rentabilidad representa el dotar menos al fondo o mejorar las prestaciones."(21)

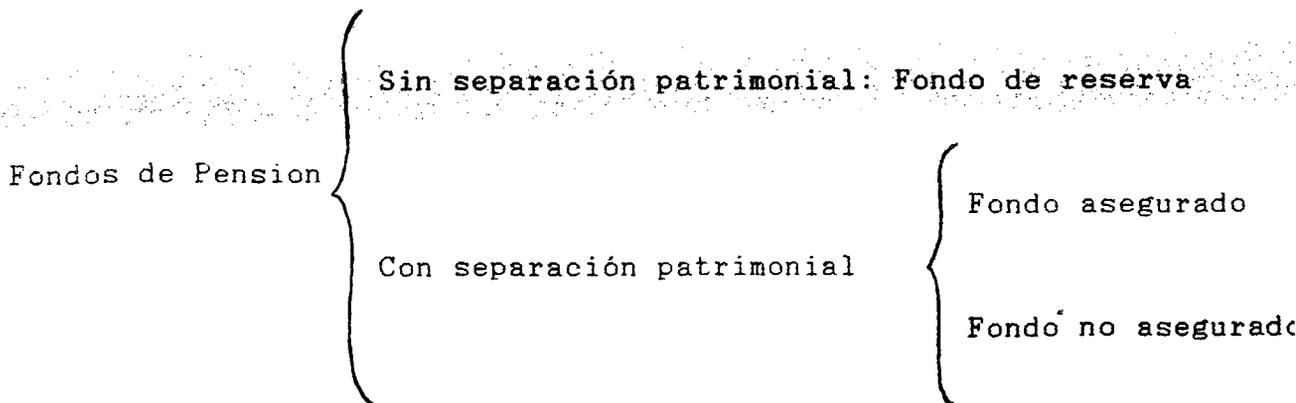
Otra de las características que se tiene en cuenta para la

constitución de un fondo es la garantía de solvencia: por qué monto ; por qué medios los compromisos tomados son garantizados, así como también el destino de los fondos acumulados: ¿se prestan al empleador?, ¿se analizan otro tipo de inversiones de largo plazo? ¿es preciso que las inversiones se hagan dentro del país?, etc.

Finalmente ocupa un lugar de importancia el tratamiento impositivo que los países otorgan a las cotizaciones y a las prestaciones cubiertas por el Fondo. En qué medida los aportes de los asalariados pueden ser deducidas de su ingreso imponible?, ¿son consideradas las contribuciones del empleador como un ingreso del asalariado? ¿son imponibles las prestaciones y los ingresos de los Fondos de Pensión?(22).

## CLASES DE FONDOS DE PENSIONES

De acuerdo a la definición que desarrollamos precedentemente los fondos de pensiones se agrupan de la siguiente manera:



a) Fondo de pensiones sin separación patrimonial o fondo de reserva

Esta clase de fondo fue una de las primeras en aparecer, ya que el único requisito para que se establezca es la disposición por parte de la empresa de efectuar una reserva en el balance de la sociedad anotando en el pasivo, a los efectos de financiar al momento de retirar de un trabajador una pensión vitalicia que se complementa con la correspondiente a la seguridad social a los efectos de conservar el poder adquisitivo que el beneficiario tenía cuando se encontraba en actividad.

La financiación se origina en el aporte de la empresa, careciendo los empleados de la posibilidad de administrar el plan, como también del derecho de retirar los fondos acumulados en caso de movilidad entre empresas. La gestión es realizada directamente por la empresa, el hecho de que los fondos sean de disposición a largo plazo habilita al empresario a utilizar el monto de reserva según los intereses y necesidades financieras del mismo.

Actualmente no son muy difundidos ya que al no poseer el fondo una separación jurídica y económica de la empresa promotora, los trabajadores, en caso de quiebra o insolvencia se transforman en simples acreedores no privilegiados como los demás concursantes. (23)

b) Fondos de pensiones asegurados

Este sistema complementario de capitalización se caracteriza por

el establecimiento de pólizas de seguro colectivo o por empresas en el cual el empleado contrata una compañía de seguros el pago de una prestación vitalicia al fin de la etapa activa del trabajador.

En algunas legislaciones es necesario que las compañías de seguros hayan sido concebidas especialmente para ese tipo de riesgos, con lo cual se brinda una mayor seguridad al desvincularse esta cobertura del resto de las comprometidas por la empresa que gestiona el fondo del asegurado.

Por otra parte el control estatal y la regularización de la actividad de las empresas aseguradoras es considerable, principalmente por dos razones:

"1) Proteger a los asegurados contra las eventuales malversaciones de parte de los gestores que manipulan fondos a menudo muy importantes, así como contra la debacle financiera de la empresa (insolvencia);

2) Evitar que por el juego de asientos contables el empleado aproveche otra medida de exenciones fiscales previstas para los regímenes complementarios".(24)

La política de inversiones la decide la entidad aseguradora, lo cual, al igual que en el caso de los fondos-reserva de pensiones, los futuros beneficiarios no participan en las decisiones ni en la gestión del mismo.

Una importante diferencia radica en el caso de movilidad entre empresas. Luego de haber transcurrido un plazo mínimo de cotización del fondo, el trabajador puede transferir el capital acumulado a otra entidad aseguradora.

El plan de pensiones asegurado debe proveer beneficios determinados. Esta condición tiene la finalidad de diferenciar los planes de pensiones de los de participación en las utilidades. Un plan que provea beneficios para el retiro de los trabajadores y para sus beneficiarios se considera plan de pensión, si los beneficios y contribuciones pueden calcularse actuarialmente.(25)

Algunas legislaciones también establecen garantías mínimas de rendimiento del capital, creándose del mismo modo entidades de segundo grado o reaseguradoras que respondan ante la eventual insolvencia de la compañía de seguros contratada.

### **c) Fondos de pensiones no asegurados o fondos mutuos**

Este tipo de fondo es el que actualmente se encuentra más desarrollado y, de acuerdo a las estadísticas, el que mayor cantidad de dinero maneja.

La modalidad administrativa de los mismos está planteada en el trabajo "Los Fondos de Pensiones en la CEE y los EE.UU." donde se

afirma que "la administración del fondo no asegurado suele encomendarse a una entidad gestora, cuya misión y responsabilidad es preservar los recursos del fondo y obtener la máxima rentabilidad, en las condiciones que fija el reglamento del Fondo. La entidad, como órgano de gestión que suele actuar por mandato, no garantiza contractualmente, ni un determinado tipo de rentabilidad para los recursos que administra, ni unas prestaciones concretas con las aportaciones o primas predeterminadas, ya que en función de la rentabilidad obtenida se podrán ir haciendo ajustes, reduciendo o ampliando las aportaciones así como las prestaciones. Las inversiones no están sometidas a las mismas normas restrictivas existentes para las compañías de seguros".(26)

Los fondos de pensión no asegurados tienen un costo de gestión y administración inferior a los otros debido a la flexibilidad con que pueden dirigir sus inversiones, buscando siempre una mayor rentabilidad. Ultimamente, y debido a los importantes capitales acumulados, los países han establecido algunas directivas a los efectos de que las inversiones realizadas por los mismos no se concentren en pocos rubros de la actividad económica, fomentándose la inversión en títulos de la deuda pública o bonos de cancelación de deudas del sistema previsional como ha sido el caso de Chile.

Algunas legislaciones prevén la posibilidad de retiro previo del capital acumulado por los futuros beneficiarios para ser destinado a

la compra de vivienda familiar permanente o el acceso a crédito personales a interés reducido. Ello indica que no sólo se utiliza la capitalización de aportes para el periodo de pasividad, sino que también existen ventajas conexas de alto contenido social en la participación en un fondo de pensión.

Otra característica distintiva de este tipo de fondo es la posibilidad de participación de los beneficiarios en la gestión de mismo mediante consejos consultivos. Es de esta forma que la administración de los activos del fondo están claramente separados de los del empleador y de las entidades gestoras a fin de garantizar que el plan sea operado en exclusivo beneficio de los trabajadores. Esta condición suele cumplirse poniendo los activos bajo fideicomiso o el poder de fundaciones o entidades sin fines de lucro.

Finalmente la movilidad del trabajador entre empresas es posible ya que el rescate del capital acumulado es permitido en la mayor parte de los casos, con la variante de dejar el capital en el fondo o iniciar cotizaciones en otro, con lo cual, al final de la vida activa el trabajador puede encontrarse con beneficios de todos ellos. Este es el caso de los Estados Unidos.

## LOS FONDOS DE PENSION Y LA FORMACION DE CAPITAL

Muchas críticas se han realizado a los sistemas previsionales fundados en la técnica de reparto por el hecho de destinar al consumo

la totalidad de las cotizaciones realizadas afectando negativamente la tasa de ahorro global. En este sentido resulta particularmente interesante la actividad que desarrollan los sistemas complementarios fundados en la capitalización. Una adecuada planificación de la cobertura complementaria reduce la influencia que hacíamos referencia generando al mismo tiempo importantes disponibilidades financieras originadas en el ahorro.

Jelonce y Schamann plantean que los beneficios económicos derivados de este sistema "...contribuyen a la estabilización del flujo de recursos que la población destina a la financiación a largo plazo de la actividad productiva, por lo cual los efectos sobre el nivel de la inversión deben ser especialmente considerados. Al respecto, cabe señalar que en los Estados Unidos los ahorros personales destinados a los fondos de pensiones han pasado del 20% del total en 1950 al 30% en 1970, estimándose que al comenzar la presente década ascendían al 40% del total."(27)

**En los países desarrollados los fondos de pensión se han convertido en uno de los inversores institucionales más importantes, los cuales suelen contratar servicios externos de consultoría para orientar las inversiones y obtener importantes tasas de retorno. En el cuadro Nro 5 se observan los mundos de los fondos comparados con el PBN y el porcentaje de capitalización bursátil de esos países:**

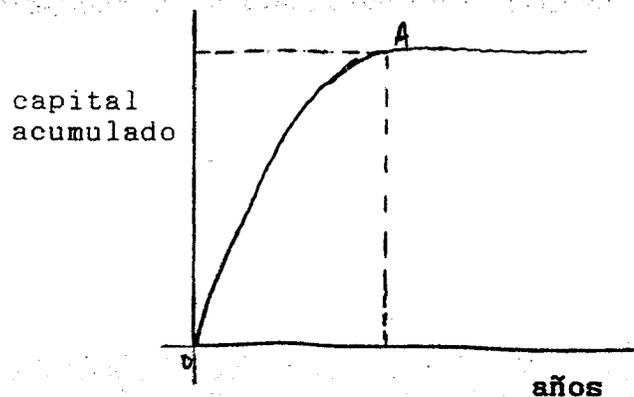
CUADRO NRO 4

Importancia de los fondos de pensiones en el PBI						
	Belgica	Francia	Alemania	Holanda	R. Unido	EE.UU
Fondos de pension no asegurados(*)	9,4	6,3	20	52	91	616
Fondos de pension asegurados (*)	-	0,2	73	39	124	500
Total(*)	9,4	6,5	93	91	215	1.116
% Fondos sobre PBN	10	1	14	70	50	42
% Fondos sobre capitalizacion bursatil 100		8,3	127	333	106	70

(\*) miles de millones de dólares.

Fuente: Los Fondos de Pensiones en la CEE y Los EE.UU, op. cit., pag.69.

El crecimiento de un fondo de pensión puede verse en el siguiente gráfico:



El comportamiento de esta función indica mediante "la línea de trazo continuo el crecimiento de un fondo de pensiones en una situación ideal en la que no hay inflación. Un fondo de pensiones nuevo crece muy rápidamente al principio ya que las aportaciones y los rendimientos de las inversiones son mucho más fuertes que las pequeñas cantidades salidas para el pago de prestaciones. Esta tasa de crecimiento va disminuyendo lentamente hasta llegar al punto "A", en el que el fondo alcanza un estado de madurez, en el que las salidas por prestaciones e ingresos por aportación y rendimiento se igualan. Suponiendo una plantilla estática, con número de empleados, distribución por edades y salarios constantes, el volumen del fondo permanece en ese nivel para siempre."(28)

De todos modos, este análisis teórico contrasta visiblemente con la realidad de índices de inflación elevados, especialmente en países en desarrollo. Ello implicará, para los administradores de los fondos la necesidad de tomar extremos cuidados en las inversiones para obtener tasas de retorno superiores a los índices de inflación.

#### POLITICA DE INVERSIONES

La mayoría de los países desarrollados cuentan a los fondos de pensiones como los principales demandantes de inversiones en títulos mobiliarios y valores. En Estados Unidos son los principales inversores institucionales de la Bolsa de Nueva York. "En 1980 poseían

166 mil millones de dólares en acciones, cifra equivalente al 13,4% de la capitalización bursátil de la Bolsa de Nueva York y el 38% de las tenencias totales de acciones por parte de inversores institucionales."(29)

El cuadro Nro 5 muestra la composición de la estructura patrimonial de los Fondos de Pensión entre 1960 y 1980 en los EE.UU.

Cuadro Nro.5

Inversion	1960	1965	1970	1973	1980
Acciones	44,1%	55,9%	64,1%	68,6%	51%
Obligaciones	46,2%	34,1%	26,7%	24,3%	32,2%
Hipotecas e inmuebles	3,5%	4,7%	3,4%	1,8%	11,9%
Otras inversiones	6,2%	5,3%	5,8%	5,3%	4,9%
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Los Fondos de Pensiones en la CEE y los EE.UU., op. cit. pag. 59.

Muchos fondos, para sus inversiones se guían de acuerdo a los principios que sigue el Fondo de General Motors desde 1950 y que consisten en:

a) El plan debe ser administrado por profesionales independientes de la empresa.

b) Evitar invertir en la propia empresa.

c) No invertir en una misma sociedad más del 10% del activo del Fondo.

d) No efectuar inversiones en una misma sociedad en cuantía superior al 5% del capital de la misma.(30)

De este modo se evitan correr riesgos innecesarios al confiar demasiado en pocas y puntuales inversiones.

La situación es bastante similar en el Reino Unido donde los Fondos de Pensión poseen el 29% de las acciones de sociedades británicas que cotizan en Bolsa. del mismo modo las acciones extranjeras han ido adquiriendo importancia en los últimos años dentro de las carteras de estos Fondos, pasando del 5% del total en 1978 al 15% en 1985.(31)

En otros casos, especialmente cuando el Estado está interesado en fomentar las inversiones en determinados rubros se legisla estableciendo porcentajes de inversión, tal el caso del Brasil. Por ejemplo las entidades que posean como patrocinadoras a empresas públicas o sociedades de economía mixta, deben colocar los fondos de la siguiente forma:

"1) 30%, como mínimo, en obligaciones del Fondo Nacional de Desarrollo a 10 años de plazo.

2) 25% como mínimo, en acciones emitidas por sociedades abiertas observando que por lo menos un 75% de esas aplicaciones estén representados por títulos de compañías de capital privado nacional.

3) 5%, como máximo, en préstamos o financiamiento a los participantes a costos no inferiores al mínimo previsto en los respectivos planes actuariales.

4) 10% como máximo, en inmuebles.

5) Los recursos restantes deberán aplicarse total o parcialmente a: títulos de la deuda pública federal, estadual y municipal, letras del Banco Central, depósitos a plazo, letras de cambio, etc.(32)

Este tipo de disposiciones suele poner en peligro la estabilidad financiera del fondo, ya que no siempre esas inversiones son las que otorgan mayores rendimientos lo que se traduce naturalmente en una baja de la tasa de retorno y por consiguiente menores beneficios acumulados en los fondos.

#### POLITICA FISCAL

El tratamiento fiscal que reciben los fondos de pensión, los aportes que los empleadores y empleados efectúan a ellos y los rendimientos y ganancias de los mismos son una de las aristas más decisivas a la hora de intentar fomentar el desarrollo de los fondos.

La doctrina y los análisis económicos no han llegado a una conclusión categórica acerca de la importancia de una política fiscal en beneficio de los fondos de pensiones. De todas maneras es unánime la demanda de exención de impuestos a la renta personal y a la renta de las sociedades por parte de los promotores y administradores de los

Fondos.

El cuadro Nro 6 nos resume la posición que adoptan las diferentes administraciones con respecto a esta cuestión:

**Cuadro 6**  
**REGIMEN FISCAL DE LOS APORTES A LOS FONDOS DE PENSION**

PAIS	Impuesto sobre la renta personal		Impuesto s/ la renta de sociedades	
	Pago de cuotas al Fondo por el trabajador	Pago de pensiones por el Fondo	Pago de cuotas al Fondo por la empresa	Sobre el Fondo
EE.UU.	Exentas	Sujetas	Gasto deducible	Exentas las rentas de capital y plusvalías
Reino Unido	Exentas	Exentas en determinados casos	Gasto deducible	Exentas incluso plusvalías
Alemania	Exentas	Sujetas	Gasto deducible	Exentas las rentas de capital y plusvalías
Holanda	Exentas: gastos deducibles	Sujetas: ingresos computables	Gasto deducible	Exentas las rentas de capital y plusvalías
Belgica	Exentas	Sujetas	Gasto deducible	Limitado a la retención del 20 por ciento sobre intereses y dividendos percibidos
Suiza*	Admitida la deducción de hasta un 20 por ciento del ingreso imponible.	Sujetas	—	El capital y los intereses acumulados están exentos
Brasil**	Exentas	Sujetas	Admitida la deducción de hasta un 20 por ciento de las utilidades brutas	El capital y los intereses acumulados están exentos
Mexico	Deducibles	Exentas hasta un limite	Deducibles	Exentas
Chile	Deducibles	Sujetas	—	Exentas

\* Régimen que tendrá vigencia a partir de 1.1.87

\*\* Régimen aplicado a las Entidades Cerradas.

Fuente: Bolsa de Madrid, "Los fondos de pensiones en los países de la CEE y en los EE. UU.", Madrid, 1983; Société de Banque Suisse, "Le Mois", Noviembre, 1986; Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada, "Como implementar a Previdência Privada. Vantagens para Empresa e Empregados, Sao Paulo, Agosto 1986; Bolsa de Comercio de Santiago, "Capitalismo Popular", Santiago de Chile, 1985.

De allí que coincidimos con las conclusiones del trabajo de la Bolsa de Comercio de Madrid, en el sentido que:

- "En el impuesto personal sobre la renta, las aportaciones sobre los trabajadores a los fondos se consideran bien como ingresos no computables, bien como gastos deducibles.

- Salvo en el Reino Unido y Méjico, las pensiones satisfechas por los fondos a los beneficiarios tributan por el impuesto personal sobre la renta.

- Las aportaciones de las empresas a los Fondos se consideran gasto deducible en el impuesto de sociedades.

- Los fondos de pensiones están exentos del impuesto de sociedades, no sólo en cuanto a los rendimientos e intereses percibidos, sino que también sobre sus propias ganancias."(33)

Las exenciones al pago del impuesto a las sociedades por parte de los fondos, algunos autores coinciden en justificarlo en el hecho de que "...los Fondos no constituyen un auténtico beneficio pues los rendimientos de sus inversiones se destinan íntegramente a capitalizar los recursos del Fondo, cuyo objeto es su distribución en forma de pensiones."(34)

En el caso de impuesto a la renta personal la razón de la exención se explicaría porque "... no se produce sino un diferimiento en el devengue impositivo ya que la cuantía acumulada a sus rendimientos son computables como ingreso en el impuesto personal,

cuando se recibe la pensión." (35)

La crítica que merece esta decisión de política fiscal radica principalmente en que las promociones fiscales tienden a favorecer sólo una fracción de trabajadores, esto es, al personal mejor retribuido de las grandes compañías y los miembros de los sindicatos más poderosos.

## CAPITULO IV

### EL DEBATE ARGENTINO SOBRE LOS BENEFICIOS PREVISIONALES

A lo largo del capítulo precedente hemos analizado la importancia que han adquirido a través del tiempo los sistemas complementarios de previsión. Las causas que originaron ese singular crecimiento de alternativas a la crisis de los sistemas en el resto de los países del mundo son en parte coincidentes con las que padece el nuestro y que fueron desarrolladas en el primer capítulo.

Lo que no resulta coincidente han sido las soluciones propuestas por los partidos políticos y las asociaciones de jubilados y pensionados a los problemas que hacemos referencia.

En efecto, en la mayoría de los países, luego de un profundo debate se decidió cambiar la orientación de los sistemas de previsión. El Estado dejó de sustituir el salario de los trabajadores al momento del cese para asegurar un haber uniforme, universalizando la cobertura fundándose para ello en el atributo de ciudadano. En nuestro país, en cambio, el discurso de los actores mencionados registra propuestas cortoplacistas que insisten en fortalecer financieramente un sistema estructuralmente quebrado postergándose una discusión sobre los fundamentos que lo orientan.

Coincidimos con L. Golbert cuando afirma que "... una legislación

a la que en algunos aspectos se puede calificar de anacrónica e incluso razones que se remontan a los orígenes mismos de la seguridad social, refuerzan una cierta "cultura" acerca de lo que podría llamarse el bienestar de los argentinos. La legislación previsional vigente, el famoso 82% móvil, ha generado en la gente la creencia de que los aportes por ellos realizados durante la vida activa son suficientes para recibir un beneficio previsional, durante un tiempo indeterminado, equivalente al 82% móvil de su salario." (36)

Lo que en sus inicios fuera concebido como un régimen de capitalización se ha transformado desde hace ya casi tres décadas en un sistema de reparto fundado en un contrato entre generaciones, en virtud del cual la generación en actividad sostiene a la generación que se ha retirado de la vida activa, contando ella misma con la generación siguiente para sostenerla cuando llegue el momento de la jubilación. Esta solidaridad intergeneracional actualmente demuestra una alta inconsistencia siendo prueba de ello el grado de evasión que afecta al sistema previsional estatal.

Lo curioso resulta que habiéndose producido la transformación a la que hacemos referencia, la legislación permanece inalterada, brindando la posibilidad a los beneficiarios de demandar al Estado el cumplimiento de una norma que no refleja la realidad legislada en su momento.

Si a esto le agregamos la escasa discusión que merece dentro de los partidos políticos la cuestión previsional y la adopción de políticas públicas de neto corte cortoplacista dirigidas a apuntalar financieramente al sistema con nuevos recursos veremos que en el mediano y largo plazo no sólo no se tendrá la certeza de que las generaciones futuras puedan participar de los beneficios previsionales, sino que los actuales jubilados tendrán no dentro de mucho tiempo los mismos problemas que padecían antes de la declaración de emergencia del Sistema Nacional de Previsión.

Quizá resulte poco científica una afirmación tan categórica como la realizada anteriormente pero las soluciones implementadas recientemente han seguido el camino recorrido por las anteriores, perpetuando las inequidades e insistiendo en la "cultura mítica del 82%"

Conviene recordar lo expresado por el Secretario de Seguridad Social de la Nación durante el seminario La reforma del Sistema Previsional Argentino realizado el 25 de noviembre de 1987 bajo la organización de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación y la Fundación Friedrich Ebert. En aquella oportunidad el funcionario aseguró que "...si mantenemos las alícuotas actuales y pretendemos no sólo cubrir la situación deficitaria del sistema, sino también mejorarlo y reformularlo en sus prestaciones, deberemos recurrir al recurso tributario extrasistema previsional." (37)

En efecto, el Poder Ejecutivo Nacional remitió ese año para su tratamiento en Sesiones Extraordinarias un proyecto por el cual se establecía un impuesto a las motonaftas, gas y teléfono con afectación directa al financiamiento de los sistemas previsionales de la Nación, de las provincias y de los municipios. Estos montos se destinarán en exclusividad a cumplir con los porcentajes de cobertura previstos en las respectivas normas.

El proyecto fue sancionado por el Congreso bajo ley Nro 23.549, comenzándose a percibir recaudaciones en forma gradual lo cual significó al principio algunos contratiempos entre las empresas que debían efectuar el incremento de las tarifas y la posterior retención y rendición de los porcentajes fijados por ley.

En oportunidad de realizarse en el mes de julio de 1988 un "Seminario breve sobre sistemas complementarios de previsión social" en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, un funcionario del Ministerio de Salud y Acción Social presentó el siguiente cuadro en el que figuran los ingresos y egresos del Sistema Nacional de Previsión:

CUADRO DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL  
por cada 100 australes ingresados

	1988	1989	
		Total ingr. 1988=100%	Total ingr. 1989=100%
Aportes y contribuciones	68,1%	68,1%	59,4%
Aportes de autonomos	3,3%	3,3%	2,9%
Impuestos (ley 23.549)	28,6%	43,3%	37,3%
<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total de ingresos	100,0%	114,7%	100,0%
Prestaciones corrientes (jub. y pens.)	79,6%	79,6%	69,4%
Gastos administrativos y transf. FAMI	8,6%	8,6%	7,5%
Decreto de retroactividades Nro 848	11,3%	5,7%	5,0%
<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total de erogaciones	99,5%	93,9%	81,9%
exedente.....	0,5%	20,8%	18,1%

No vamos a poner en duda la buena fe del funcionario que expresaba este cálculo tan optimista, pero una retracción en el consumo de los productos y servicios que se impusieron; la caída de la relación activo-pasivo a niveles inferiores que los que existían al momento de realizar el cálculo; una caída del salario real; o una conjunción de estas variables era suficiente para que ese equilibrio

en el financiamiento volviera a desaparecer.

Lamentablemente, y tal lo afirmado anteriormente, la solución adoptada seguiría el camino de las anteriores, puesto que tal la declaración del Secretario de Seguridad Social "...de no sancionarse nuevos impuestos que colaboren con el financiamiento del sistema previsional resultará muy difícil cumplir con las obligaciones del sistema..."(38)

Esto nos indica que ya no queda tiempo para postergaciones de debate que la sociedad argentina debe realizar sobre el tema de la prevision social. El discurso cortoplacista y fundado en soluciones que no se dirigen a lo estructural ha dado muestras nuevamente de ineficacia y nuestro país no puede darse el lujo de subvencionar un sistema previsional carente de universalidad con el aporte de todos los ciudadanos. Insistir en la política del parche es proponer más de lo mismo.

Es por ello que decidimos adelantarnos al debate y acercar ideas que han dado muestras en el resto de los países de probada eficacia. Es hora de que los argentinos asuman posiciones coherentes con la realidad actual, librados de fanatismos y falsos mitos inalcanzables para una sociedad cada día más pobre.

Avanzamos en el análisis de los sistemas complementarios en la República Argentina y especialmente en el rol que pueden llegar a

cumplir luego de una reformulación profunda de las bases que sirven de fundamento al sistema de previsión social.

## CAPITULO V

### LOS SISTEMAS COMPLEMENTARIOS EN LA ARGENTINA

El desarrollo de complementos al haber previsional en nuestro país tuvo sus orígenes hacia la década del '50 cuando distintos sectores de trabajadores decidieron, fundados en la solidaridad sectorial, incrementar los haberes de sus jubilados en alguna medida. El gran auge de estas "cajas complementarias" se produce posteriormente, en el momento en que las distintas cajas de previsión superavitarias comenzaron a ser utilizadas para solventar el déficit de otras. En tal sentido, los beneficiarios de las primeras vieron menguados sus haberes y la cobertura fue descendiendo paulatinamente.

Es allí donde, a instancias de los perjudicados, fueron estableciéndose sistemas que describiremos a continuación. Analizaremos asimismo la recepción de esta inquietud en la legislación a través de la presentación de dos proyectos específicos sobre la materia.

#### 1.- Fondo de pensiones sin separación patrimonial o Fondo de reserva

Este sistema complementario de previsión se halla escasamente difundido en nuestro país debido a la falta de una política definida en la administración de recursos humanos dentro de las empresas. Cuando presentábamos el ejemplo de otros países hacíamos referencia a

los beneficios que otorgaba para el empleador la implementación de estos sistemas complementarios de retiro expresados en términos de la estabilidad y disminución de la movilidad de empleados entre empresas. Por otra parte se crea en el empleado un fuerte sentido de pertenencia a la empresa puesto que, si revisten la suficiente seriedad, el hecho de haber finalizado la vida activa en una empresa con fondo-reserva de pensiones le brinda la tranquilidad de percibir, en la mayoría de los casos haberes similares a los que percibía cuando se encontraba en la actividad.

En nuestro país encontramos esta especie de fondo de pensión instrumentado desde hace ya 21 años en la empresa IBM Argentina. Fundada en base a un cálculo actuarial, la empresa todos los años efectúa una reserva en los libros de los compromisos que deberá afrontar en el futuro destinados al pago de complementos a la jubilación estatal.

La fórmula de cálculo del complemento es la siguiente:

1.- Uno por ciento (1%) por cada año de servicio trabajado en la empresa multiplicado por el último sueldo percibido en la actividad menos la jubilación oficial; ó

2.- Medio por ciento (0,5%) por cada año de servicio trabajado en la empresa multiplicado por el último sueldo percibido en la actividad sin restarle la jubilación oficial; aplicándose la fórmula más favorable para el empleado.

Existen dos tipos de retiros:

-- normal: para acceder al beneficio complementario es preciso contar con 60 años de edad y 5 prestados en IBM.

-- anticipado: se puede acceder al beneficio complementario con 55 años de edad y 15 de permanencia en la empresa efectivizándose una quita del 3% por cada año de servicio previo a los 65 años de edad.

El beneficio es otorgado a todos los empleados de IBM independientemente de la actividad que desempeñen, aplicando la misma fórmula de cálculo.

Por otra parte, el beneficio complementario es extensible al cónyuge supérstite, previo recálculo del mismo en función de la esperanza de vida.

La financiación corre por cuenta de la empresa en su totalidad lo que lo transforma en un sistema no contributivo por parte del empleado, efectuándose la administración en la Gerencia de Relaciones con el Personal y Beneficios de IBM.

Conviene resaltar la importancia que merece este sistema para el mantenimiento de buenas relaciones entre empleador y empleado. No por ello debemos olvidar lo afirmado en el tratamiento en general que ~~debemos~~ de este tipo de sistema complementario. La identificación

administrativa y económica de los beneficios con el capital de la empresa lo tornan poco seguro cuando es instrumentado por empresas que carecen del respaldo necesario como para hacer frente en el futuro a importantes sumas de dinero comprometidas al pago de pensiones complementarias.

## 2.- Fondos de pensión asegurados

Esta modalidad de sistema complementario es de reciente implementación en nuestro país, habiendo iniciado su difusión luego de que la Superintendencia de Seguros de la Nación estableciera la Resolución 19.106 que pone en marcha la existencia de los "seguros de retiro".

Las características que reviste esta cobertura son las siguientes:

a) Este seguro solo podrá ser ofrecido por entidades aseguradoras que tengan por objeto único y exclusivo la administración de estos planes privados de retiro. Con ello se trata en lo posible de mantener una independencia contable, patrimonial y jurídica de importancia, para asegurar los intereses a largo plazo de los adherentes del sistema.

b) Se exige a las nuevas entidades (compañías de Seguro de Retiro) la constitución de un capital mínimo de A 1.400.000 .

c) Se establece una serie de normas técnicas y de información, a proveer a la Superintendencia de Seguros de la Nación, cuyo

incumplimiento le puede implicar a la Compañía de Seguros de Retiro la pérdida de su licencia para operar y el traspaso a otras aseguradora de los fondos de sus adherentes o la devolución a éstos del 100% de los aportes actualizados.

c) Se otorga amplia libertad para la inversión de los recursos que se vayan captando a través de los aportes o primas que paguen los adherentes. No existe obligatoriedad de invertir en ningún activo en particular y la única restricción es que se limita al 50% las inversiones en inmuebles y préstamos hipotecarios, a fin de evitar que las carteras alcancen excesivos grados de inmovilización.

e) Se prevé una cláusula de ajuste de las prestaciones de acuerdo con el rendimiento de las inversiones de cada entidad aseguradora. A fin de darle a los adherentes la seguridad de que no se verán perjudicados por una eventual deficiencia en la política de inversiones de la compañía de seguros de retiro, se les garantiza un rendimiento mínimo igual que el que devengue una canasta testigo de inversiones cuyos componentes son establecidos por la Superintendencia.

f) Se establece la obligatoriedad de suministrar a los adherentes --como mínimo en forma semestral-- información relacionada con los fondos acumulados en sus cuentas individuales y las tasas de rendimiento que les vayan devengando utilidades.

g) Se otorga una total libertad para que cada entidad aseguradora elabore los planes de jubilación que considere conveniente, con la sola condición de:

1.- Otorgarle al adherente el derecho de retirarse de sistema cuando lo desee recuperando los fondos aportados actualizados y;

2.- Prever, en el caso de fallecimiento del afiliado, se le pague a los herederos el total acumulado.

h) A los efectos del cálculo de las cotizaciones al sistema previsional estatal, los depósitos realizados por los empleadores en este régimen no son considerados como remuneración.

Esta operatoria resulta, por cierto, de gran utilidad a aquellas empresas que desean colaborar con sus empleados para cuando se produzca la época del retiro. De todas formas el sistema no reúne las necesarias condiciones de seguridad que son requeridas para la operatoria de una cobertura tan compleja y para el manejo de un importante volumen de dinero. Ello principalmente obedece al modo en que fue implementado el sistema --una resolución de un organismo descentralizado--. Es preciso que al menos una ley sancionada por el Congreso ofrezca los elementales requisitos de publicidad y discusión que una medida de esta naturaleza merece tener en un sistema democrático.

Esta crítica no sólo es nuestra preocupación, sino que ha sido ya motivo de un proyecto de ley firmado por los diputados Federico Clérici, María Julia Alsogaray, José M. Ibarbia, Francisco de Durañón y Alvaro Alsogaray, Alberto Albanonte y Hector Siracusano en e

que se propicia la creación de la cobertura de "seguro de retiro" es el que se establece mediante un contrato por el cual el asegurador mediante una prima o cotización, se obliga para el caso de supervivencia, al pago de una renta vitalicia periódica, pudiéndose cubrirse del mismo modo los riesgos de invalidéz y fallecimiento.

Las características que reúne la propuesta de los diputados del bloque liberal son las siguientes:

a) Podrán operar este tipo de cobertura únicamente las compañías de seguro en cuyos estatutos figure como objeto exclusivo la explotación del ramo del seguro de retiro, las cuales deberán tener como capita mínimo la cantidad de A 5.000.000, el que deberá actualizarse trimestralmente.

b) El Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente del patrimonio de la entidad aseguradora, sin que esta tenga dominio sobre aquel. Las compañías de seguros mantendrán cuentas corrientes bancarias destinadas exclusivamente a los recursos del Fondo, depositándose allí la totalidad de las primas de los asegurados y el producto de las inversiones del Fondo.

c) Las compañías de seguro percibirán por la administración y gestión del Fondo una comisión con cargo a los asegurados, las que serán deducidas de sus cuentas individuales.

d) Un informe trimestral realizado por la compañía de seguros mantendrá al día al asegurado de los fondos depositados en su cuenta individual, los movimientos registrados, el valor de las cuotas y la

fecha de los asientos.

e) El asegurado tiene la posibilidad de rescatar los fondos acumulados en su cuenta individual dando aviso de tal circunstancia con 60 días de anticipación.

f) El valor del Fondo será expresado en cuotas de igual monto y características, las que serán inembargables, del mismo modo que todo el patrimonio del Fondo.

g) Se establece una rentabilidad mínima mensual determinada por la autoridad de aplicación, en el caso de existir excesos de rentabilidad se constituirá una reserva que será destinada a cubrir diferencias entre el rendimiento del Fondo con la rentabilidad promedio mínima establecida por la autoridad de aplicación.

h) El tratamiento impositivo que propone el proyecto para las primas y beneficios es el siguiente:

1) Las personas aseguradas podrán deducir para la determinación del impuesto a las ganancias las primas que abonen por seguro de retiro individual o colectivo, para los casos de supervivencia o muerte hasta un monto mensual equivalente a cinco múltiplos del salario mínimo, vital y móvil.

2) Los empleadores que contribuyan al pago de primas de un seguro de retiro colectivo, para los casos de supervivencia o muerte, a favor de su personal en relación de dependencia, podrán deducir para la determinación del impuesto a las ganancias hasta el 11% del total anual de las remuneraciones brutas de los empleados asegurados.

Los valores de rescate, en la medida que se apliquen, se aplican a...

contratación de otro seguro de retiro, no estarán sujetos al impuesto a las ganancias. En los valores de rescate que no se apliquen a la contratación de otro seguro de retiro, el beneficio neto gravable por el impuesto a las ganancias se establecerá por diferencia entre los beneficios o rescates percibidos y los importes que no hubieran sido deducidos a los efectos de la liquidación de este gravamen debidamente actualizados.

Cabe agregar finalmente que de obtenerse la sanción del proyecto descripto se estaría dando un paso importante al formalizarse mediante una ley la operatoria de seguro de retiro que se ha puesto en práctica en la actualidad.

### 3.-Los fondos de pensiones no asegurados o fondos mutuos

Los Fondos de Pensiones no asegurados o fondos mutuos se distinguen de los anteriormente tratados por permanecer los fondos acumulados desvinculados totalmente del patrimonio del promotor.

Las cifras presentadas en el cuadro Nro 4 nos muestran la importancia que tienen los fondos de pensiones no asegurados dentro del total de ahorro acumulado en una muestra de seis países. Desafortunadamente en la Argentina las razones que apuntamos cuando tratábamos el estado de la cuestión previsional fueron el argumento válido para insistir en medidas que no llegaron a ser soluciones definitivas a los problemas que afectan al sistema.

La paulatina aplicación de índices de corrección instrumentados por la Secretaría de Seguridad Social para el cálculo de los haberes de los jubilados produjo una fuerte caída en aquellos cuyas cotizaciones se realizaron por encima de las remuneraciones mínimas, dejando de existir para éstos el 82%, razón por la cual los sistemas complementarios de carácter privado hoy cumplen la misión de cubrir la brecha existente entre la cobertura prometida por el sistema público y el haber que efectivamente perciben.

Estos mecanismos se concibieron con la característica de:

- a) Voluntarios.
- b) Financiados por los propios interesados.
- c) Administrados por entidades sin fines de lucro (mutuales) donde intervienen en la dirección y gestión los propios partícipes.
- d) Prestan servicios diversos vinculados a la función social que los guían (turismo, créditos personales, subsidios por fallecimiento, aguinaldo, etc).
- e) Manejo del beneficio de complemento previsional independientemente del resto de las prestaciones de la mutual.
- f) Constituidos en su mayoría bajo el sistema de reparto.

Esta alternativa se diferencia de los fondo-reserva de pensiones en que la financiación recae en su totalidad en los aportes realizados

por los empleados. En cambio el fondo de reserva presenta la particularidad de ser una concesión que realiza el empleador en beneficio directo de sus empleados.

La mayor parte de estos "Fondos compensadores" se instrumentaron bajo la forma de Asociación Mutual sin fines de lucro, con la supervisión del Instituto Nacional de Acción Mutual y desarrollan sus actividades administrados por los propios beneficiarios y cotizantes.

No disponemos de cifras que demuestren la importancia que actualmente poseen. El hecho de que se constituyan por rama de actividades nos limita el conocimiento de las dimensiones que posee la institución. De todas formas vamos a describir, a manera de ejemplo la actividad que desarrolla la Mutual del Personal de la Asociación Bancaria en lo relativo al Fondo Compensador constituido.

El servicio de Fondo Compensador tiene por objeto establecer un régimen previsional que consagra este beneficio a los partícipes, que se hace extensivo a sus derecho-habientes, del personal de la Asociación Bancaria, para lo cual es necesario acreditar no menos de 10 años ininterrumpidos con aportes a la Mutual.

Los beneficios que otorga el régimen descrito son los siguientes:

a) Subsidio por jubilación.

b) Subsidio por pensión.

c) Haber anual complementario.

Los recursos son aportados por los empleados y se descuentan directamente de la liquidación mensual de la remuneración lo que otorga la ventaja de eliminar la evasión de los cotizantes. El porcentaje de aportes se calcula sobre la base de sus remuneraciones sujetas a retención jubilatoria, quedando excluidos del mismo las asignaciones por merienda y almuerzos. Los porcentajes de aportes varían de acuerdo al sexo y la edad de los afiliados, a saber:

EDAD	HOMBRES	EDAD	MUJERES
Hasta 30 años	2%	Hasta 25 años	2%
de 30 a 40 años	3%	de 25 a 35 años	3%
de 40 a 50 años	4%	de 35 a 45 años	4%
de 50 años en adelante	5%	de 45 años en adelante	5%

El subsidio por jubilación se hace efectivo desde el momento en que el asociado se desvincula de la Asociación Bancaria para acogerse a los beneficios de la jubilación estatal, percibiendo un subsidio móvil igual a la diferencia entre el haber jubilatorio que perciba y el 82% de la remuneración que le corresponda al cargo a la fecha de cesar en el servicio, siendo necesario haber permanecido en el último cargo por lo menos 12 meses.

Existe además el subsidio jubilatorio por invalidéz siendo requisito para su otorgamiento el haber obtenido previamente el beneficio jubilatorio estatal por esa causa.

Las liquidaciones se efectúan previa presentación del recibo extendido por la Caja Nacional de Previsión, a los efectos de calcular el monto compensatorio que debe abonar el fondo mutual.

El subsidio se pierde en caso de renuncia o cesantía antes de alcanzar cualquier beneficio jubilatorio, con lo cual los cotizantes pierden el derecho a reintegro de los fondos cotizados en el caso de cambio de trabajo. Esta medida, que sin dudas beneficia al Fondo, quita atractivos a los empleados, los cuales, luego de haber aportado importantes sumas de dinero mientras se encontraban bajo relación de dependencia de la Asociación Bancaria pierden todo derecho de reintegro en el caso de abandonar la asociación gremial.

También existe el subsidio de pensión, mediante el cual el Fondo compensador incrementa el haber del derechohabiente hasta llegar a un 75% de la remuneración que hubiere percibido el causante en su actividad.

Los beneficios enunciados precedentemente conjuntamente con una seria intención de desarrollar actividades que se dirijan a buscar alternativas a la crisis ponen de manifiesto que esta actividad

complementaria debería observársela con importantes expectativas y en tal sentido sería preciso concederle la importancia que merece con un tratamiento legislativo de la cuestión.

En efecto, es necesario legislar en la materia para lograr uniformidad en el desarrollo de una institución que pueda dar respuestas a las necesidades de cobertura previsional genuina de todos los interesados en acrecer sus haberes. Para ello será preciso observar la experiencia internacional y analizar la viabilidad de un sistema previsional como el que se insiste en sostener. Luego deberá presentarse a la sociedad y a sus representantes en el Parlamento alternativas que puedan dar en el mediano y largo plazo la suficiente seguridad a los cotizantes de que sus aportes no vayan a ser utilizados para fines que nada tienen que ver con la previsión social o que los superávits sean destinados a subsidiar cajas deficitarias.

Ello deberá ser el fruto de una ardua discusión. A nuestros entender no están preparados los partidos políticos como para dar un debate sobre la cuestión y mucho menos lo está el electorado para recibir propuestas que erradiquen la "cultura del 82%". En gran parte ello se debe a que durante toda la vida estuvieron escuchando de los formadores de opinión que ese porcentaje de cobertura es el justo reconocimiento del Estado a quienes han aportado durante toda su vida al sistema previsional pero también obedece al interés de continuar bajo el amparo del Estado demandándole beneficios a los que no en

todos los casos colaboraron en construir plenamente.

El desafío de la modernización debe ser asumido también por el sistema previsional y para ello será necesario adecuar el sistema nacional de Previsión a las nuevas realidades demográficas y económicas del país. En vista de ello ya han sido presentados al Congreso de la Nación algunas iniciativas en esta materia, entre las que se destaca la realizada por el Dip. Eduardo Del Río.

La propuesta instituye un desdoblamiento del sistema previsional argentino de manera tal que en el futuro existan dos sistemas: "un estatal y obligatorio, financiado por el método de reparto, que pagará una prestación universal que tendrá carácter integral para los sectores más débiles de la sociedad y que progresivamente se convertirá en una prestación básica. El otro, complementario de sistema anterior será privado y voluntario y pagará, de acuerdo al método de capitalización prestaciones proporcionales a los aportes efectuados en la actividad. De manera tal que el sistema complementario podrá pagar todo lo que no pueda pagar el sistema estatal, constituyendo la suma de ambas prestaciones un haber equivalente al 100% del salario o los ingresos que el beneficiario percibía al cese".(39)

Las propuestas han sido realizadas en tres proyectos de ley, por medio de los cuales se pretende reformar los regímenes de previsión

instituidos por las leyes 18.037 y 18.038 y la creación de un sistema complementario de carácter privado y voluntario elaborado sobre la idea de Fondos de Pensiones mutuos o no asegurados.

Dentro de las reformas que propone al actual régimen de previsión figuran las siguientes medidas:

- Eliminación de las transferencias de fondos entre las cajas con los efectos de estructurar una política racional y de ese modo concluir con las inequidades que padecen los jubilados y pensionados de la Argentina.

- Para el régimen de trabajadores autónomos propone:

\* Prestaciones móviles relacionadas con el monto de los aportes efectuados por la población obligadamente comprendida.

\* Las prestaciones que otorgará el sistema propuesto se refieren a módulos activos, que se acreditarán en la cuenta particular de cada asegurado.

\* La jubilación ordinaria se otorgará a partir de los 60 años independientemente del sexo del cotizante.

\* Se establece un seguro de salud que será destinado a reparar la pérdida de ganancia ocasionada por la enfermedad.

\* Se autoriza la creación de sistemas previsionales complementarios que deberán operar independientemente del sistema estatal propuesto.

-Con respecto al régimen de trabajadores en relación de dependencia propone:

\* Combatir la evasión computando únicamente los servicios remuneraciones correspondientes a los períodos efectivamente aportados, con lo cual se eliminarán las expectativas de moratorias. Para el mismo fin propone efectuar el cálculo del haber jubilatorio sobre el promedio de las remuneraciones percibidas durante toda la actividad laboral, evitándose así la viciosa práctica de declarar la remuneraciones convenientes, reales o no, percibidas durante los mejores tres años de los últimos diez. De la misma manera propone se efectúen bonificaciones a los aportes efectuados durante los primeros años de la actividad laboral (hasta los 25 años) con lo cual se incentivaría la incorporación temprana del trabajador al sistema.

\* Unificación de la edad de jubilación en 60 años tanto para mujeres como para hombres.

\* Eliminación de los regímenes jubilatorios de privilegio.

Estas son, entre otras, las principales medidas que debería tomarse a los efectos de reformular el Sistema Nacional de Previsión. De allí en más, la iniciativa privada dentro del marco que regiría la actividad de los Fondos de Pensiones, debería ser el instrumento que canalice las aspiraciones de mejor cobertura que tengan los ciudadanos, aliviando al Estado de la responsabilidad de hacerlo.

En los fundamentos del Proyecto de Ley sobre Fondos de Pensiones el autor de la iniciativa sostiene que la conjunción del fenómeno demográfico de envejecimiento poblacional, y la crisis, que reduj

severamente la actividad económica alterando las estructura ocupacionales ocasionaron el colapso del método de reparto como único camino para financiar las prestaciones jubilatorias.

En consecuencia, a los afiliados al Sistema Nacional de Previsión afectados por la reducción del haber jubilatorio hay que brindarles la posibilidad de compensar esa reducción por medio de planes que ofrezcan prestaciones complementarias.

Esas prestaciones son brindadas, en los países que más ha avanzado en su política social, por medio de Fondos de Pensiones en los que se capitalizan las cotizaciones de los promotores y los participantes.

Por la institucionalización de los Fondos de Pensiones, los sistemas estatales de seguridad social que se fundan en la solidaridad intergeneracional, fueron auxiliados por un sistema complementario. Este se funda sobre el esfuerzo voluntario de los propios interesados que, difiriendo temporalmente parte de sus ingresos, generan fondos que debidamente capitalizados les permiten percibir, en las oportunidades previstas, jubilaciones y pensiones como una renta postpagada.

De este modo -afirma el legislador-, "con el desarrollo de los Fondos de Pensiones no sólo se beneficiará al sistema de seguridad

social sino que se extenderán sus efectos al mercado laboral especialmente al mercado de capitales puesto que se incrementará el ahorro global y se contribuirá a la acumulación de capital ayudando a estabilizar el flujo de los recursos que la población destina a la imprescindible y vital financiación a largo plazo de la actividad productiva"(40)

En resumen, el proyecto aludido en sus aspectos más importantes plantea que:

- Las prestaciones de los Planes de Pensiones serán de carácter voluntario, privadas, y complementarán a las del Sistema Nacional de Previsión. El pago de las prestaciones se instrumentará mediante regímenes financieros y actuariales de capitalización individual que permitan establecer una adecuada equivalencia entre los aportes y contribuciones con las prestaciones que percibirán los beneficiarios.

- Ninguna persona podrá cotizar simultáneamente en más de un Fondo de Pensiones aunque preste servicios a varios empleadores o sea a la vez trabajador dependiente o autónomo. Los participantes que por cualquier causa dejen de pertenecer al Plan de Pensiones no perderán por ello sus derechos que tengan adquiridos sobre las cuotas de su respectivo fondo.

- Las cotizaciones que efectúen los trabajadores para los Planes de Pensiones serán deducibles en la determinación de los impuestos sobre las Ganancias, Beneficios Eventuales, Patrimonio Neto y cualquier otro que los substituya.

- La ejecución del Plan y la administración del respectivo Fondo serán supervisados por una Comisión de Vigilancia constituida por representantes del Promotor, los partícipes y beneficiarios.

- La titularidad de los recursos patrimoniales de cada Plan corresponderá a los partícipes y beneficiarios y estarán afectado exclusivamente al pago de las prestaciones comprometidas.

- Al cumplirse las condiciones previstas los beneficiario tendrán derecho a disponer de su cuenta individual en forma de renta temporaria, renta vitalicia o de capital.

- Las contingencias por las que se podrá disponer de la cuenta individual son:

- a) jubilación ordinaria
- b) jubilación por edad avanzada
- c) jubilación por invalidez
- d) pensión por viudéz u orfandad
- e) retiro voluntario.

- Cuando el beneficiario optare por disponer de su cuenta individual en forma de capital deberá contratar una renta vitalicia por lo menos al 70% de la remuneración correspondiente al mejor cargo o función desempeñada durante dos años como mínimo de los últimos diez, o al promedio de las mejores rentas mensuales obtenidas por el trabajador autónomo durante aquel lapso. Contratado el seguro el beneficiario podrá disponer libremente del excedente por sobre lo pagado en concepto de prima.

-El retiro voluntario facultará al beneficiario para que disponga de su cuenta individual antes de la edad prevista para la jubilación.

ordinaria cuando el saldo de la cuenta le permita contratar un seguro análogo al mencionado anteriormente.

- El reglamento del Fondo podrá instituir el derecho de disponer parcialmente de la cuenta individual con el objeto de adquirir la vivienda única.

- Los Fondos son patrimonios independientes y distintos de la sociedad que los administra. Las administradoras recaudarán e invertirán los recursos correspondientes, los acreditarán en las cuentas de capitalización individual de los respectivos partícipes y otorgarán los beneficios comprometidos. El valor de un Fondo se expresará en cuotas de igual monto y característica.

- Cada administradora será responsable que el Fondo genere una rentabilidad mensual cuyo valor mínimo determinará periódicamente la autoridad administrativa de aplicación atendiendo a la rentabilidad promedio de los Fondos. En caso de existir diferencias entre el mínimo y el rendimiento del Fondo una Reserva compensatoria efectuará la compensación correspondiente.

-El activo de los Fondos de Pensiones estará invertido de acuerdo con los criterios de seguridad, rentabilidad, diversificación y congruencia de plazos en activos financieros contratados en mercados organizados reconocidos oficialmente y de funcionamiento regular, abiertos al público y en valores mobiliarios cotizados en las Bolsas de Comercio del país.

- No podrán participar de los Planes de Pensiones quienes no tengan regularizada su situación ante el Sistema Nacional de

Previsión.

- Durante los primeros diez años de vigencia de la ley que insta los Fondos de Pensiones podrá establecerse que la parte del activo de los Fondos de Pensiones que deba invertirse en títulos públicos se destine a la suscripción de bonos o títulos para la regularización y cancelación de las prestaciones comprometidas por el Sistema Nacional de Previsión.

## A MODO DE CONCLUSION

A lo largo del presente trabajo hemos intentado analizar el desarrollo que tiene la actividad previsional en la República Argentina. La fragmentación del sistema, la falta de equidad y solidaridad y los amplios sectores sociales carentes de todo tipo de beneficio jubilatorio hacen que cualquier intento de solución a la crisis que atravieza la previsión social se transforme en un fracaso en el corto plazo.

Es preciso analizar la actividad dentro del marco global de las políticas sociales. Sólo de esa forma es posible abordar la cuestión. De nada sirve asegurar a los jubilados porcentajes de cobertura elevados si carecen de los elementales derechos de ser beneficiario de servicios de salud dignos o tienen vedado el acceso a la vivienda propia, para citar sólo unos pocos ejemplos.

No ha sido nuestro objeto analizar el gasto social de la Argentina pero estudios específicos sobre el tema afirman que la magnitud del mismo es similar en porcentajes del PBI al de muchos países desarrollados y muy por encima al de varios países latinoamericanos. Cabe preguntarnos es necesario incrementar el gasto social a niveles superiores? no sería oportuno avanzar sobre el análisis de un gasto racional en el área de política social?.

Estas y muchas otras preguntas necesitan ser respondidas por los argentinos. Hemos escogido sólo un área de la política social desarrollamos los aspectos que consideramos son de urgente discusión. O. Oszlak y G. O'Donnell afirman que "negar la problematización de un asunto argumentando que es un falso problema, afirmar que nada puede hacerse, relegarlo a benevolente olvido, o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión"(41), pues bien, el debate que debe darse sobre esta "cuestión socialmente problematizada" debe efectuarse hasta su resolución definitiva, abandonando falsos mitos, análisis sesgados y propuestas electoralistas que sólo tienen validez en un país cuya economía se encuentra en crecimiento.

Nuestro humilde aporte no es más que adelantarnos al problema presentando alternativas a la crisis que dieron muestras de significativo éxito donde fueron aplicadas y con ello iniciaremos una vía de acercamiento a lo que es habitual en los países occidentales.

De todas formas el debate a que nos referíamos anteriormente debe incluir en su agenda esta alternativa como una solución a la crisis que afecta al sistema. De todas formas, si bien en varios países, ha sido la mejor solución, nada asegura que el mero trasplante de una institución económica a nuestra realidad encaje perfectamente y se encuentre librada de ajustes.

De todas maneras, los Fondos de Pensiones presentados en este trabajo es nuestro deseo que no sólo sirvan para garantizar jurídicamente los medios financieros para complementar una jubilación recibida del sistema previsional nacional, sino que (y esto es su gran trascendencia) sirvan para dar un paso adelante en la reforma del sistema financiero, que necesita de instituciones dinámicas, vitales canalizadoras del ahorro colectivo hacia inversiones que tengan igualmente, una gran rentabilidad social y que sirvan de fuente de financiación estable a proyectos que aviven y estimulen la actividad económica, contribuyendo desde ese humilde baluarte, a la recuperación y al dinamismo de la riqueza nacional.

## CITAS

- 1) FELDMAN, J., GOLBERT, L. e ISUANI, E.; Maduración y Crisis de Sistema Previsional Argentino, en Boletín Informativo TECHINT, Buenos Aires. Nro. , 198 , pag. 57.
- 2) ISUANI, Ernesto A.; Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 198 pag. 85.
- 3) Ibidem, pag. 88.
- 4) FELDMAN, J., GOLBERT, L. e ISUANI, A.; Maduración ... op. cit. pag. 87.
- 5) JUSID, M. y VILLAR, M.; Informe sobre el sistema previsional argentino. Buenos Aires, mimeo, agosto de 1986, pag.18.
- 6) DEL RIO, Eduardo. Proyecto de ley de reforma de la ley 18.037. pag. 25.
- 7) Ibidem, pag. 27.
- 8) FELDMAN, J., GOLBERT, L. E ISUANI, E.; Maduración... op. cit. pag. 87.
- 9) Ibidem, pag.87.
- 10) GOLBERT, Laura y LO VUOLO, Rubén Propuesta para una reforma de sistema previsional. Buenos Aires. documento de trabajo, mimeo, 1988, pag. 9.
- 11) Para un detalle en los cambios de la estructura socio-ocupacional en las tres últimas décadas consultar GARCIA de FANELLI, Ana M., Notas sobre estructura social y políticas sociales. Los casos de educación y salud, en Revista Paraguaya de Sociología, Nro. 69, Año 24, marzo-agosto de 1987.
- 12) LOPEZ, Amancio, Conferencia pronunciada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, junio de 1988.
- 13) HORLICK, Max, Las relaciones entre los regimenes de pensión públicos y privados: examen introductorio, en Estudios de Seguridad Social, Buenos Aires, 1988, Nro. 64/65, pag.20.
- 14) Ibidem, pag. 21.
- 15) Ibidem. pag. 23 .

- 16) HORLICK, Max, Las relaciones... op. cit. pag. 23.
- 17) Los Fondos de Pensión en la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos, Madrid, Temas monográficos de la Bolsa Madrid, 1983, pag. 14.
- 18) Ibidem, pag. 21.
- 19) JELONCHE, E. y SCHAMANN, E., Los Fondos de Pensión, un modo concepto de Previsión Social, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1987, pag. 5.
- 20) Los Fondos de pensión en la CEE..., op. cit. pag. 22.
- 21) Ibidem, pag. 22.
- 22) TAMBURINI, G. y MOUTON, P., Problemas de fronteras entre regímenes privados y regímenes públicos de pensiones, en Estudios la Seguridad social, Buenos Aires, Nro 64/65, 1988, pag.4
- 23) Los Fondos de Pensión en la CEE..., op. cit., pag. 24.
- 24) TAMBURINI, G. y MOUTON, P., op. cit., pag. 44.
- 25) JELONCHE, E. y SCHAMANN, E., op. cit. pag. 16.
- 26) Los Fondos de Pensión en la CEE... op. cit., pag. 25.
- 27) JELONCHE, E. y SCHAMANN, E., op. cit., pag. 29.
- 28) Los Fondos de Pensión en la CEE..., op. cit., pag. 53.
- 29) JELONCHE, E. y SCHAMANN, E., op. cit. pag. 32.
- 30) Los Fondos de Pensión en la CEE..., op. cit., pag. 58.
- 31) JELONCHE E. y SCHAMANN, E., op. cit., pag. 33.
- 32) Ibidem, pag. 34.
- 33) Los Fondos de Pensión en la CEE..., op. cit., pag. 30.
- 34) Ibidem, pag. 31.
- 35) Ibidem, pag. 31.
- 36) GOLBERT, Laura, El welfare state a la Argentina, en La Ciudad Futura, Buenos Aires, Nro 12, setiembre-octubre de 1987, pag. 14.

- 37) EIGATTI, Roberto, Intervención en el Seminario "La reforma Sistema Previsional Argentino", compilado por SLO Javier, Buenos Aires, 1988, pag. 95.
- 38) Clarin, 17 de octubre de 1988, pag. 22.
- 39) DEL RIO, Eduardo, "Jubilaciones, una propuesta transformado mimeo, H. Cámara de Diputados de la Nación, pag. 5.
- 40) DEL RIO, Eduardo, Proyecto de ley sobre Fondo de Pensiones, pa
- 41) OSZLAK, O. y O'DONELL, G., Estado y políticas estatales América Latina, hacia una estrategia de investigación, CEDES-CLACSO, Nro. 4., 1976.

## INDICE

Introducción.....	1
Capitulo I.....	3
- Breve comentario de la actividad previsional en la Argentina.....	3
La universalidad.....	3
La equidad.....	7
La solidaridad.....	11
Capitulo II.....	16
- Orígenes de los regimenes complementarios.....	16
Evolución.....	21
Capitulo III.....	23
- Los Fondos de Pensiones.....	23
Clases de Fondos de Pensiones.....	26
- Fondo de Pensiones sin separación patrimonial o fondo de reserva.....	27
- Fondos de Pensiones asegurados.....	27
- Fondos de Pensiones no asegurados o fondos mutuos.....	29

Los Fondos de Pensiones y la formación de capital.....	31
Politica de inversiones.....	34
Politica fiscal.....	37
Capitulo IV.....	41
- El debate argentino sobre los beneficios previsionales .....	41
Capitulo V.....	48
- Los sistemas complementarios en la Argentina.....	48
1.- Fondo de Pensiones sin separación patrimonial o Fondo de reserva.....	48
2.- Fondos de Pensión asegurados.....	51
3.- Fondos de Pensión no asegurados o fondos mutuos.....	56
A modo de conclusión.....	70