

Torres Minoldo, María Sol

Repensar los fundamentos del derecho a la jubilación
Contribuciones desde Coatepec, núm. 21, julio-diciembre, 2011, pp. 111-129
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28122683006>



Contribuciones desde Coatepec
ISSN (Versión impresa): 1870-0365
concoatepec@uaemex.mx
Universidad Autónoma del Estado de México
México

¿Cómo citar?

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista

Repensar los fundamentos del derecho a la jubilación

Rethinking the Fundamentals of Retirement Rights

MARÍA SOL TORRES MINOLDO

Resumen: El presente trabajo se propone cuestionar el fundamento simbólico que actualmente opera como justificación de la existencia del derecho a la jubilación en países con sistemas previsionales, financiados por contribuciones, como el caso de Argentina.

Se arguye que habiendo nacido como sistemas de seguros, los previsionales se sitúan en un espacio operativo y simbólico fundamental a la “contribución”, lo que repercute en la perpetuación de sistemas excluyentes, elitistas, distributivamente regresivos e incluso insostenibles desde el punto de vista de su financiamiento.

El objetivo es refutar el valor de la contribución como elemento clave de la política previsional, haciendo posible el pensar el derecho a la jubilación desde presupuestos diferentes al de “contraprestación”.

Palabras Clave: derecho, contribución, jubilaciones, seguridad social, equidad social

Abstract: This paper intends to question the symbolic foundation currently operating as a justification of eligibility for retirement in countries with pension systems, financed by contributions, as the case of Argentina.

It is argued that having originated from insurance schemes, the pension is placed in an operative and symbolical space, inherent to "contribution", which impacts the perpetuation of elitist, exclusive systems, distributively regressive and even unsustainable from the point of view of its funding.

It is aimed to refute the value of the contribution as a key element of pension policy, making it possible to think the right to retire from budgets other than the "consideration".

Keywords: Law, Contribution, Retirement, Social Security, Social Equity

Una gran controversia, posiblemente la más importante de comienzos del nuevo siglo: aquélla que opone una visión de los elementos del desarrollo humano —la educación, la salud, el trabajo— como derechos, consagrados por lo demás como tales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la concepción de quienes los visualizan como bienes o mercancías que cada individuo debe adquirir con el fruto de su esfuerzo. ¿Hasta dónde llega el mundo de las mercancías y dónde comienza el de los derechos? ¿Hasta dónde, en otras palabras, llega el mundo de los consumidores y dónde comienza el de los ciudadanos? Sin duda, este es uno de los dilemas esenciales que deben dirimir actualmente las sociedades de nuestra región y del mundo entero (CEPAL-Naciones Unidas, 2000).

Introducción

Los sistemas previsionales históricamente aplicados en casi todo el mundo occidental —a excepción de los países escandinavos—, ya sean estatales o privados, de reparto o capitalización, son, prácticamente en todos los casos, sistemas “contributivos”.

Cuando un sistema de previsión social es financiado por medio de contribuciones de los trabajadores y su función en el financiamiento de las prestaciones es exaltada como fundamental, comienzan a operar parámetros de inclusión diferenciales, así como prestaciones estratificadas. Es decir, sistemas que condicionan el derecho a una protección social en la vejez y que otorgan prestaciones diferenciales, en algunos casos privilegiadas y en otros ínfimas e insuficientes.

Este trabajo discute la contribución durante la vida activa como fundamento del derecho a la protección en la ancianidad. Así, luego de señalar a grandes rasgos los principales antecedentes de los sistemas de previsión social de la región, y particularmente de Argentina, se procede a cuestionar ciertos aspectos de los sistemas previsionales contributivos, considerados inequitativos y excluyentes,

falsamente justificados por el carácter supuestamente sustancial de la contribución en la protección social de la vejez. A continuación se analizan las principales restricciones (simbólicas y operativas) que la centralidad de la contribución supone para un diseño sustentable, solidario y equitativo de los sistemas previsionales.

Finalmente, pensando la protección social como un derecho de la vejez ajeno a la trayectoria laboral en el mercado de trabajo formal, se reflexiona sobre las potencialidades de un sistema de protección social de la vejez fundado en la premisa del derecho antes que la de la contribución, sosteniendo la necesidad de criterios de inclusión mucho más amplios y hasta universales.

Antecedentes

En la Alemania de Bismarck, los sistemas previsionales nacieron como seguros sociales. Los aportes y contribuciones eran una condición para acceder a la prestación, haciendo de la seguridad en la vejez un beneficio, no de todo ciudadano, sino de aquel con una trayectoria en el mercado de trabajo formal.¹ Se trataba de beneficios actuariales, que funcionaban como un seguro mercantil con dos rasgos que lo trasladaban al terreno de la seguridad pública: su obligatoriedad y la administración estatal del sistema.

El modelo previsional bismarckiano se identifica con el régimen de bienestar definido por Esping-Andersen (1993) como “conservador-corporativista”. El autor, luego de rastrear las principales características de las prácticas estatales de bienestar en países europeos, llega a la conclusión de que pueden diferenciarse tres regímenes: liberal, conservador y socialdemócrata, no por su grado cuantitativo de compromiso con el bienestar o por su nivel de gasto, sino por sus rasgos cualitativos distintivos. Andersen sostiene que cada uno de esos regímenes tiene consecuencias distributivas diferentes —por lo que cada régimen se asocia con una manera de estratificación— y que su origen se asocia con diferentes ideologías políticas.

Los sistemas previsionales propios de estados de bienestar liberales y conservadores comparten la modalidad de financiamiento —contributiva—, así como la relación actuarial entre contribuciones y prestaciones. Si bien el modelo con-

¹ Se considera trabajo formal aquél que se encuentra registrado y realiza contribuciones a la seguridad social. Aquellos trabajos que no realicen aportes, sea por no estar registrados o por condiciones precarizadas de contratación, serán considerados aquí informales.

servador se caracteriza por la primacía de la gestión pública y la conservación del estatus laboral, mientras el liberal confía en la gestión privada del mercado, se refiere individualmente a cada trabajador —del mercado de trabajo formal— y da al Estado un rol marginal de asistencia social;² los rasgos comunes de ambos modelos tienen consecuencias similares en cuanto a la crisis de financiamiento que se genera por la evolución demográfica y laboral histórica; en ambos casos, el derecho es condicional y se dirige exclusivamente a quienes participan del mercado de trabajo formal, convirtiendo la protección social de los adultos mayores en un derecho de acceso restringido.

A diferencia de los países escandinavos, en los que Esping-Andersen encuentra la expresión de regímenes de bienestar socialdemócratas, universales y con derechos asociados a la ciudadanía, el resto del mundo occidental contaba y sigue contando con sistemas contributivos. Las diversas reformas de los últimos 20 años no han modificado ese aspecto, por lo mismo sí han cambiado la gestión de pública a privada y viceversa, o mixta, o sólo reformando los sistemas paramétricamente —por ejemplo, la edad jubilatoria o los años de aportes—. De este modo, en casi todo el mundo occidental, los sistemas previsionales, ya sean estatales o privados, de reparto o capitalización, son prácticamente en todos los casos “contributivos”. “Es decir, el financiamiento y/o las condiciones de adquisición para tener derecho a una prestación se basa en las contribuciones que realizan los asegurados” (Bertranou, 2006).

En Argentina se desarrolló históricamente un sistema previsional del tipo corporativista-formal, es decir, asociado al estatus laboral, con prestaciones diferenciadas por tipo de profesión, cuya cobertura sólo alcanzaba a los trabajadores incorporados al mercado de trabajo formal. Cuando en 1994 se produjo la reforma estructural del sistema, incorporando la gestión privatizada de capitalización, se identificaron rasgos comunes al régimen de bienestar liberal; si bien el fracaso del sistema para cumplir incluso con sus modestas pretensiones de cobertura mantuvo al Estado en un papel demasiado relevante en ese tipo de esquemas, compensando sus escasas prestaciones. Fue ese fracaso —baja cobertura y prestaciones insuficientes—, y la pesada carga fiscal que suponía, lo que orilló a la gestión nacional de 2007 a regresar al Estado la gestión del sistema, eliminando por completo las aseguradoras privadas. Sin embargo, el modelo público instau-

² La asistencia social se caracteriza por su aplicación focalizada, sujeta a comprobación de medios.

rado no previó las modalidades de inclusión del sistema, ni sus limitaciones de financiamiento frente a las tendencias demográficas y laborales. De este modo, las inquietudes discutidas en 1994 sobre la sustentabilidad y eficacia del sistema jubilatorio estatal de reparto, y no resueltas por la privatización, quedaron sin respuestas frente a una aparente “falta de alternativas”.

Ha habido una práctica de la política social de la última década que introdujo en la sociedad argentina la consideración de concepciones de protección social en la vejez típicamente socialdemócratas, incorporando al debate político y civil el razonamiento de otras fuentes de legitimidad para fundamentar el derecho a la protección social en la vejez. El programa de inclusión previsional, aplicado en 2005, permitió la incorporación como beneficiarios a grandes proporciones de adultos mayores,³ y por primera vez de las mujeres mayores que habían sido amas de casa o que habían trabajado en trabajos informales —e incluso en profesiones típicamente informales, como el servicio doméstico—. De esta manera, en Argentina se introdujeron inéditas características socialdemócratas: su alcance universal y no condicionado a aportes laborales respondían claramente a una lógica diferente al resto del sistema. Si bien se trató de medidas eventuales, circunscritas en el tiempo, la gran cantidad de adultos mayores incluidos en ellas desplazó la centralidad de la contribución como pase de acceso al derecho a una jubilación e incorporó en la sociedad la reflexión sobre el merecimiento de la jubilación de personas históricamente excluidas por el sistema. La recepción en la sociedad no fue homogénea, y emergió la cuestión de si merecen o no protección quienes no contribuyen, es decir, la principal resistencia provenía de argumentos típicos de una sociedad habituada a esquemas de tipo contributivo.

Otro aporte significativo en cuanto a políticas sociales previsionales es el caso de las jubilaciones rurales en Brasil, condicionadas no ya a contribuciones, sino a la demostración de ciertos años de servicios, con lo que se desplaza también la centralidad de la contribución económica para acceder al derecho a una protección social. Si bien sigue circunscrito a la condicionalidad de demostrar una actividad laboral, extiende el derecho a trabajadores informales, reconociendo el derecho no por “pagar”, sino por trabajar. Al ser la actividad rural brasilera

³ Este plan implementado en 2005 con la puesta en vigencia de la Ley 25.994, Art. 6 y el Decreto del 1454/05, que caducaron el 30 de abril de 2007, ha permitido que cerca de un millón ochocientos mil ciudadanos tengan acceso a una jubilación o pensión. Para más información ver <http://www.anses.gob.ar/jubilados-pensionados/pip.php>.

típicamente informal, el nuevo sistema se hace cargo de esa realidad e incorpora condiciones de acceso diferentes. Si bien en términos cualitativos el caso brasileño es menos universalista que el recién señalado en Argentina, Brasil llegó más lejos con las consecuencias de su reforma, institucionalizando de manera permanente en el sistema la inclusión de estos sectores, y no sólo para responder a necesidades de las generaciones actuales de adultos mayores, como fue el caso del programa de inclusión previsional argentino, válido sólo hasta el 2007.

Estas prácticas de la política social, que relativizan el valor central de la contribución, han mostrado excelentes resultados en cuanto a cobertura e implantó en la sociedad nuevos discursos de legitimación del derecho a la protección social en la vejez, antaño restringidos por el aporte personal al financiamiento del sistema.

La contribución: del instrumento al “falso” argumento

Si bien en un análisis superficial el papel de la contribución en los sistemas previsionales contributivos podría parecer que cumple una función estrictamente económica, su práctica refuerza legitimaciones de las características fundamentales de dichos sistemas: su carácter excluyente y los beneficios diferenciados, condicionando las prestaciones a las posibilidades de pago, dadas por la participación en el mercado de trabajo formal.

La contribución previsional no es sólo un modo de financiamiento, sino condición de acceso al derecho. Así, la forma de instrumentación concreta de tipo contributiva genera sus propias legitimaciones y refuerza concepciones restringidas de ciudadanía. Si bien el sistema es muchas veces incorporado a partir del criterio de un derecho del trabajo, la modalidad operativa de la contribución mantiene vigente la idea de seguro, de contraprestación, es decir, puede prescindir de la existencia del derecho para justificar su existencia.

Sin embargo, el valor que se le da a la contribución como fundamento del derecho a la protección de la vejez es inadecuado al analizar la concordancia de sus argumentos legitimadores con la realidad.

A continuación se hace referencia principalmente a las características de los sistemas de seguridad social⁴ de tipo contributivo *gestionados por el Estado* —típicos de regímenes de bienestar corporativo-conservadores—. El caso de los sistemas privados, que en regímenes liberales suele coexistir con programas de asistencia social para casos de extrema necesidad, lleva las implicancias estratificadoras y simbólicas de la contribución aún más lejos. En lugar de ocuparnos del caso más evidente, abordaremos aquí el análisis de las consecuencias a veces menos claras que la contribución tiene, incluso, en los sistemas previsionales públicos.

Lo primero que es necesario dilucidar es qué le da a la contribución ese supuesto protagonismo. Esto porque los sistemas previsionales constituyen supuestamente una parte predominante de su fondo de financiamiento de prestaciones a partir de las contribuciones. Así, quienes contribuyen son los que “pagan las jubilaciones” y los que se “compran” de este modo el derecho a recibirlas en el futuro. Esta concepción de las prestaciones por vejez como “contraprestación” antes que como “derecho” es doblemente falsa, lo que intentará dilucidarse a partir de dos postulados:

1. En primer lugar, pagar las contribuciones no es el pago de la futura prestación a la que se tendrá derecho, es decir, nadie paga su propia jubilación —ni siquiera en los sistemas de cuentas nocionales—: son las generaciones presentes las que pagan las prestaciones de las generaciones trabajadoras previas.⁵
2. En segundo lugar, el presupuesto para el pago de jubilaciones no está constituido principalmente por los aportes y contribuciones de los trabajadores, por lo menos en los últimos tiempos, y con una clara tendencia a decrecer su relevancia proporcional en el financiamiento total.

⁴ Con seguridad social se hace referencia a la gestión colectiva sistemática de los principales riesgos que afectan a los trabajadores de que, por circunstancias ajenas a su voluntad, no puedan procurarse un ingreso que asegure condiciones de vida dignas.

⁵ Por supuesto nos referimos aquí al sistema de reparto y no al de capitalización individual, el cual pretende evadir la responsabilidad colectiva anulando el principio de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, sus resultados no son una solución al problema de cobertura ni calidad de las prestaciones (Ver: Torres Ma. Sol (2009): “AFJP: El desastre de la seguridad social”, en antroposmoderno.com).

Con respecto al primer postulado, lo que se intenta explicar es que la seguridad social supone el reconocimiento de los trabajadores a una parte de la producción futura y a los ancianos a una parte de la presente. De modo que nadie esta pagándose su propia jubilación, sino que una generación se la paga a la siguiente. Quien paga la jubilación de una generación de trabajadores ya jubilados es la generación siguiente de trabajadores, con su producción, y no el ahorro abstracto de las contribuciones pasadas. De este modo, no hay una relación mecánica entre el beneficio por vejez y su financiamiento por parte de los trabajadores futuros beneficiarios. La concepción de que la contribución habilita el acceso al derecho se promueve por la falsa idea de que cada beneficiario se pagó su propio beneficio. En tanto el sistema no sea de capitalización individual, este supuesto es falso. Fundar la legitimidad del derecho en el supuesto contributivo es negarle su carácter colectivo. La sociedad que asume el compromiso de la seguridad social no funciona de manera mercantil prestando servicios en proporción al impuesto pagado, por ejemplo. La sociedad que asume el compromiso no recurre al Estado como mero instrumento financiero de “actualización de ahorros”. Por el contrario, el papel del Estado consiste en regular las inequidades producidas por el funcionamiento del mercado, proteger los sectores más vulnerables y desfavorecidos, y de ese modo asumir una función social progresivamente redistributiva.

Con respecto al segundo postulado, *lo cierto es que la contribución ha dejado de operar efectivamente como la base económica de la prestación previsional, lo que hace caer por tierra la posibilidad de concebir la jubilación como “contraprestación” y un acceso restringido al sistema para los contribuyentes.* “Las fuentes de financiamiento totalmente ‘genuinas’ de la seguridad social organizada con criterios contributivos son limitadas. Debido a las restricciones para afrontar todos los gastos con recursos de contribuciones, los sistemas previsionales fueron paulatinamente incorporando el financiamiento a partir de impuestos” (Bertranou, 2006: 26) De este modo, *la premisa contributiva, aunque en la mayor parte de los casos sigue operando y legitimando sistemas excluyentes y elitistas, es apenas una ilusión: la gran falacia detrás del mantenimiento de un sistema contributivo es que, en realidad, el sistema público es cada vez más dependiente de las transferencias fiscales y menos de las contribuciones-aportes: en Argentina, 32% y 66% en 1994, pero 58% y 41% en 2006 (Mesa Lago, 2009: 26).* Por ello, recursos fiscales que afectan a la totalidad de los trabajadores, contribuyentes o no, son destinados al pago de haberes para aquellos que pudieron cumplir las

condiciones del sistema. Esto refuerza un sistema elitista, en el que los excluidos pagan parte del seguro de vejez del que son privados.

Sistemas contributivos, derechos restringidos

En los sistemas contributivos operan tanto restricciones de acceso como inequidades internas. Cuando la condición para acceder a la protección en la vejez es aportar activamente durante un largo período, entonces la condición es conseguir empleo en el mercado de trabajo formal y mantenerse inserto en el mismo de manera casi permanente. Así el sistema se vuelve sumamente excluyente.⁶

a) El trabajo informal o en negro, incapaz de realizar contribuciones, queda excluido arbitrariamente del derecho a la seguridad social en la vejez. Así se perjudica a todos aquellos que son vulnerables en el mercado de trabajo y no pueden aportar la suficiente cantidad de años. De este modo, con el sistema contributivo, la cobertura del sistema es incompleta.

b) Por otra parte, el sistema contributivo sólo incluye a los “empleados”, es decir que deja de lado a los trabajadores no remunerados, también imposibilitados de realizar contribuciones. Los servicios de cuidado de personas enfermas, ancianas o discapacitadas y las labores domésticas, por ejemplo, únicamente adquieren visibilidad en el mercado de trabajo si la familia externaliza su provisión. Sin embargo, el que un miembro de la familia dedique su tiempo a esas tareas no cambia la naturaleza de las mismas.

En tiempos en que el trabajo legalmente reconocido es una categoría restringida que excluye el trabajo en negro, o precarizado, es vital buscar mecanismos de transferencia del trabajo al anciano que no sean prohibitivos para quienes no trabajan en el mercado de trabajo formal.

En cuanto a las inequidades internas, nos referimos a aquellos que si bien logran acceder a la inclusión en el sistema jubilatorio, reciben prestaciones di-

⁶ No obstante la reciente expansión de los beneficios previsionales a un sector bastante amplio de la población (el 84% de la población mayor a 65 años), producto de una política de inclusión previsional, conviene tener presente que el resultado de aquella política, en términos de cobertura, no conforma un derecho exigible por parte de las futuras generaciones de mayores, sino que vino a posibilitar un mayor acceso a un derecho social altamente vulnerable, pero de carácter temporario (ETS-CTA, 2009).

ferenciales que no son más que el reflejo de tendencias regresivas en el mercado de trabajo. Ya sea con un sistema actuarial privado de capitalización, con la definición de una tasa de reemplazo del salario durante la vida activa o incluso la definición de tasas de reemplazo diferentes de acuerdo con la profesión, estamos frente a asignaciones de recursos que refuerzan o hasta agudizan la estratificación social que la propiedad y el mercado de trabajo configuran en la sociedad. Esto porque en los sistemas previsionales contributivos se asignan los recursos diferencialmente, orientándose por la noción de seguro antes que de algún criterio social y colectivo que fundamente la creación misma de ese derecho. En este sentido, hay dos manifestaciones muy claras: una es la existencia de tasas de reemplazo y la otra la diferencia de las prestaciones de acuerdo con la trayectoria de contribuciones (cantidad de años de aportes).⁷

Una parte importante de la protección social que reciben los trabajadores y sus familias en América Latina proviene de esquemas de naturaleza contributiva. Esto significa que las condiciones de adquisición a las prestaciones están estrechamente relacionadas con la historia de contribuciones a los programas de la seguridad social, implicando de esta manera que el acceso depende de las condiciones de empleo a lo largo del ciclo de vida laboral. De esta forma se cristaliza para la región una “paradoja de la protección social”: los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección. El panorama de la protección de los adultos mayores cristaliza esta característica: aquellos con mejor protección son los que tuvieron mejores oportunidades y rendimiento en el mercado laboral durante su vida activa (Bertranou, 2006: 38).

De este modo, el Estado opera de manera contraria a la que se supone es su papel, no de preservación y reproducción de privilegios, sino de protección social de los sectores más vulnerables y disminución de inequidades sociales.

⁷ Estas afirmaciones serán retomadas más adelante en el artículo para un análisis más minucioso.

Implicancias simbólicas de la contribución

Las limitaciones del sistema contributivo han operado intensamente a nivel simbólico. La idea de que la jubilación es un derecho adquirido en virtud del mérito de haber contribuido —legitimando el acceso a la seguridad previsional no por ser trabajador, sino por “contribuir”— está tan arraigada que resulta difícil un consenso social sobre otorgar prestaciones a personas que “no hayan pagado nada”. Se considera que tal cosa sería un regalo que premia a quienes no se lo merecen. El diseño de los sistemas en función de este esquema conceptual como fundamento, ha permitido consensos sociales en torno a las características inequitativas del sistema y atenta contra la correcta función de la solidaridad, tanto inter como intra generacional.

El paradigma contributivo, de hecho, ha cercenado la posibilidad de idear otras modalidades de financiamiento que incorporen otros principios. Por ejemplo:

1-Redistribución progresiva de ingresos (tanto en la recaudación como en la asignación).

En relación a este principio, Dino Jarach señalaba que:

si se consideraban razones sustanciales de justicia en la distribución de la riqueza, el sistema de seguridad social no podía basarse en el seguro obligatorio. El costo de la seguridad social debería entonces recaer sobre categorías diferentes a las que soportan la carga en el sistema de seguro, básicamente los trabajadores y consumidores. Por tanto, la única solución consiste en la financiación mediante el impuesto personal progresivo sobre el rédito o mediante un suplemento al impuesto a los réditos existentes con destino especial a los ingresos al fondo de seguridad social, o mediante un aumento de las tasas del impuesto a los réditos sin destino especial (Suriano, 2006: 165).

2-Aumento de la proporción de PIB destinado a los ancianos frente a un incremento proporcional de los mismos en la población total. El no hacerlo hace que se reduzca progresivamente la proporción de PIB *per capita* asignado a cada anciano.

En cuanto a este ítem, se plantea aquí una cuestión que es más política que técnica: ¿a más número de ancianos corresponde o no mayor parte del PIB? *“Le problème à résoudre ne se situe pas dans une insuffisance de ressources mais dans la difficulté de répartir la richesse collective de manière équitable”* (Harribey, 2002: 9-10)

Lo que se quiere decir con estos principios, a tener en cuenta fuera de un paradigma contributivo, es que si nos desligamos de las restricciones que un financiamiento contributivo supone, la proporción de recursos destinados a la vejez deja de consistir un automático cálculo de “lo que hay” —más lo que trabajosamente pueda recaudarse para suplir la evidente insuficiencia—, justamente relativizando que ese estricto parámetro sea el que define “lo que hay”. En realidad, “no se trata de un problema de falta de recursos, sino de cómo éstos se obtienen y distribuyen” (ETS-CTA, 2009). Mirar la economía en su conjunto y los recursos disponibles, dentro y fuera del mercado de trabajo formal, permite definir cuánto se destinará a la vejez de acuerdo con un esquema distributivo social de ingresos que pueda orientarse por criterios solidarios y propios de una sociedad que asume colectivamente su responsabilidad para con la vejez y reconoce los derechos de la misma.

Son este tipo de vicios y prejuicios los que impiden pensar el diseño del sistema previsional desde esquemas no contributivos, pensando el derecho a la jubilación desde presupuestos diferentes al de “contraprestación”.

Si el financiamiento no fuera contributivo, ¿qué se podría alegar a favor de que el sistema previsional penalice a trabajadores porque su inserción sea desventajosa —es decir, precaria y/o informal—, o a los trabajadores cuyo trabajo no produce un ingreso si lo realiza un miembro de la familia, como las tareas domésticas y de cuidado? El paradigma contributivo supone que la contribución es la constatación de ser un trabajador. Sin embargo, resulta evidente que el empleo informal no puede constatarse por medio de contribuciones, de las que por definición carece. Por otra parte, aquellos trabajos no reconocidos en el mercado laboral, a menos que la familia externalice su prestación, merecen tanto reconocimiento como el empleo y no pueden constatarse por “contribuciones” cuando no generan ingresos. Actualmente,

la fuerte orientación de tipo contributiva que han tenido los sistemas de seguridad social deja fuera a un importante segmento de la población —compuesto,

entre otros, por mujeres, campesinos, trabajadores informales y migrantes— que, pese a la contribución social que haya realizado durante su vida, no cuenta con una garantía suficiente de recursos económicos en la edad avanzada (Huenchuan, 2009: 81-82).

Por todo esto resulta necesario que la protección social en la vejez sea concebida como un derecho no del trabajador, sino del ciudadano: “en este esquema se amplía el alcance de los derechos sociales a todas las diferentes formas de trabajo, es decir, no sólo los asalariados formales. Por eso decimos que el sujeto de derecho es el ‘ciudadano’” (ETS-CTA, 2009).

Por otra parte, si la protección de la vejez tiene que ver con responder al problema de autogenerar recursos de subsistencia debido a la edad, esa necesidad es atribuible a todos los adultos mayores, independientemente de cuál fue su relación con el mercado de trabajo formal durante su vida activa. Por tanto, debiera tratarse de un derecho adquirido automáticamente por la condición de pertenecer a la tercera edad sin necesidad de poner a prueba ni condicionar la tenencia del derecho a nada más que esa condición —la edad.

La preocupación por la vejez es principalmente aquella por un trabajador que ya no puede generar por sí mismo sus recursos de supervivencia, ya sea por sus limitaciones físicas/mentales, o la dificultad de permanecer inserto en el mercado de trabajo —o reinsertarse— propia de las personas mayores. De este modo, “el propósito de los sistemas de jubilaciones y pensiones es brindar protección frente al riesgo de pérdida de ingresos y asegurar la suficiencia económica de las personas mayores” (Huenchuan, 2009: 92)

La pobreza en la ancianidad es la manifestación de la violación generacional a un derecho humano fundamental: el derecho humano a contar con recursos para la supervivencia.

En cuanto a la protección social de la vejez como “derecho humano”,

las acciones públicas y las instituciones encargadas de la atención de personas mayores deben basarse explícitamente en las normas internacionales sobre derechos humanos, puesto que están protegidas por instrumentos vinculantes de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante el Protocolo de San Salvador), entre otros (*Ibid.*, 27).

Desventajas operativas de la contribución

Los sistemas contributivos no sólo resultan restrictivos en lo que refiere al derecho mismo de protección social en la vejez, con coberturas parciales y prestaciones estratificadas cuyos mínimos son con frecuencia insuficientes. También, como herramienta financiera del sistema entraña limitaciones de sustentabilidad. La agudización creciente de sus restricciones de financiamiento podría llegar a amenazar la existencia misma de los sistemas de jubilaciones y pensiones o, en el mejor de los casos, su cobertura y la calidad de sus prestaciones.

En las primeras décadas el problema no emerge porque los beneficiarios se van incrementando lentamente, a medida que las generaciones de contribuyentes alcanzan la tercera edad. Pero en el largo plazo, el equilibrio entre beneficiarios y contribuyentes cambia. Por otra parte, la problemática financiera de los sistemas previsionales contributivos se profundiza en la medida que se intensifican dos procesos:

- El envejecimiento de la población —más tiempo de ancianidad y más ancianos en proporción a población activa.

- La precarización de las condiciones laborales y el aumento del desempleo y la informalidad.

Según Olimpia del Águila Cazorla, “los sistemas de seguridad social deben demostrar su capacidad de adaptación a la estructura económica y del mercado laboral emergente desde finales del siglo XX” (2010: 24). Los sistemas de seguridad social contributivos, claramente, no lo hacen. Es que resultan incapaces de asimilar los procesos demográficos de envejecimiento de la población y las tendencias a la informalidad y precarización del trabajo, y una significativa tasa de subempleo y desempleo.⁸ El proceso demográfico de envejecimiento de la

⁸ En Argentina, la desocupación registrada en el tercer trimestre del 2009 fue de 9,1% (Adecco y Di Tella, 2010). Por su parte, la tasa de subocupación registrada en el cuarto trimestre de 2007 fue de 9% (GEENaP, 2008).

población se vuelve un problema frente a su dependencia de un mercado de trabajo con numerosos problemas de carácter estructural. “El empleo asalariado no tiene muchos márgenes para crecer en la región. Además, la apertura y globalización ha impuesto limitaciones a la posibilidad de incrementar las contribuciones salariales que son percibidas generalmente como un costo laboral que atenta contra la competitividad de las empresas que producen bienes transables internacionalmente” (Bertranou, 2006: 25). El deterioro o estancamiento de los salarios hace mermar las contribuciones previsionales a medida que la demanda de fondos se incrementa. Esto lleva a que la relación aportantes beneficiarios impida al sistema cumplir con sus obligaciones, creciendo el déficit en la misma medida que avanzan estos dos procesos, deteriorándose tanto la calidad como la cobertura de los sistemas

Potencialidades distributivas de abolir la contribución

Una consecuencia de atenerse a premisas que desplazan la importancia de la contribución para la atribución del derecho a las prestaciones de vejez, es que las prestaciones diferenciales basadas en la “tasa de reemplazo” pierden legitimidad, e incluso pueden ser vistas como arbitrarias inequidades que no hacen más que perpetuar la distribución desigual del ingreso.

Ya en 1947 el primer plan quinquenal del gobierno de Perón expresaba muy sabiamente:

Lo que al Estado interesa (incluso para disminuir las cargas de beneficencia) es que ningún ciudadano al caer en la vejez o en invalidez sea privado de los elementos pecuniarios precisos para atender a su subsistencia. Y esas necesidades vitales de subsistencia son idénticas para el magnate latifundista que para el peón de campo, para el capitán de la industria que para el jornalero de la fábrica, para el gran financiero que para el modesto oficinista. Está bien que cada persona quiera conservar y hasta mejorar el nivel de vida en el que está acostumbrado a desenvolverse. Pero esa no es incumbencia del Estado sino de cada ciudadano (Plan Quinquenal, 1947: 66).

Por eso, el derecho, es decir, la protección que ha de ser gestionada por el Estado, no tiene razones para privilegiar en la vejez a aquellos que tuvieron una trayecto-

ria laboral que les proporcionó mayores ingresos. De haber diferencia, la misma debería estar dada por instituciones privadas, que no debieran ser centrales en el sistema sino un complemento secundario, dada su gran ineficacia para asumir tan importante responsabilidad social en el marco de lógicas de mercado.

Desde un enfoque de justicia, es decir, que considere un derecho humano, de todos y cada uno de los adultos mayores, la protección social en la vejez, los sistemas previsionales de tipo contributivos están muy lejos de constituir una herramienta eficaz y eficiente para instrumentarlo.

Conclusiones

Luego de señalar las limitaciones estructurales de los sistemas contributivos y permitir que el derecho previsional prescindiera del carácter contributivo para fundamentar su existencia, podremos plantear las virtudes de un sistema no contributivo.

Contrario al habitual razonamiento de que un sistema universal es incontestable, en realidad es el sistema contributivo aquel cuya lógica de financiamiento hace de la informalidad y el envejecimiento demográfico causas de insuficiencia de los fondos previsionales. De hecho, el sistema no contributivo es la única alternativa al colapso de los sistemas previsionales frente a las tendencias del mercado de trabajo y el envejecimiento de la población. El primero, un mal estructural de difícil resolución, el segundo, fruto del progreso de la humanidad, y por tanto, una realidad a la que estar agradecidos.

En contraposición al basado en la contribución, el paradigma no contributivo sería capaz de resolver muchas de las limitaciones del primero:

- Evitar que el proceso demográfico de envejecimiento se constituya en un problema, al desequilibrar la relación entre el financiamiento y las prestaciones. La desproporción entre población activa y pasiva, es decir entre los aportes del mercado de trabajo y las coberturas a la población jubilada

- Evitar que los actuales problemas del mercado de trabajo se reflejen y sostengan luego, cuando los trabajadores actuales pasen a estar cubiertos por el sistema previsional.

- Lograr que el fondo de cobertura previsional no implique mecánicamente un mayor costo del trabajo. La contribución financiera de cada unidad productiva

no estaría basada en la cantidad de empleados, sino en sus ganancias netas. Esto, a su vez, disminuye el estímulo a la contratación en negro.

Finalmente, un sistema concientemente liberado del paradigma contribucionista permitiría incorporar a la mujer y a los trabajadores informales, precarizados o desocupados. De este modo evitaría que los actuales problemas del mercado de trabajo se reflejen y sostengan luego, cuando los trabajadores actuales, víctimas de todos esos problemas, pasen a estar cubiertos por el sistema previsional.

Bibliografía

- Adecco y Di Tella (2010), *Índice Laboral de América Latina (ILAM). Proyecciones 4º trimestre 2010 y conclusiones 2009*, <http://www.adecco.com.ar/Docs/Cuarto%20Informe%20ILAM%20archivo%20completo.pdf>, consultado en enero 2010.
- Anses (2011), *Programa de inclusión previsional*, <http://www.anses.gov.ar/jubilados-pensionados/pip.php>, consultado en septiembre 2011.
- Bertranou, Fabio M. (2006), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, disponible en <http://www.oit Chile.cl/pdf/pro022.pdf>, consultado en enero 2010
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL, 379 pp.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons El Magnanim, Valencia.
- ETS-CTA (2009), *La seguridad social es nuestro derecho*, Documento nº 1, Agosto.
- GEENAP (2008), *Informe sobre el mercado de trabajo (2003 - 2007)*, <http://www.geenap.com.ar/index.html>, consultado en enero 2010.
- Harribey, Jean Marie (2002), "Le discours libéral sur les retraites oscille entre sophismes et apories", Séminaire "Financiarisation, workfare et nouveaux droits sociaux", FSE Florence, 7 novembre.
- Huenchuan, Sandra (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo (2009), *La ley de reforma de la previsión social argentina*, Nueva Sociedad, Santiago de Chile.
- Del Águila Cazorla, Olimpia (2010), *Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿hacia un nuevo modelo?*, Tesis doctoral presentada en Universidad Complutense De Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid.
- Suriano, Juan (2007), "El largo camino hacia la ciudadanía social", en Susana Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primer al segundo centenario*, Edhasa, Buenos Aires.
- Plan Quinquenal de Gobierno del Presidente Perón, 1947-1951.

Recibido: 8 de agosto de 2011.

Liberado: 7 de noviembre de 2011.