

¿Despidiendo al modelo Bismarckiano? Límites y oportunidades en la reestructuración de la seguridad social argentina.

Camila Arza.

Cita:

Camila Arza (2013). *¿Despidiendo al modelo Bismarckiano? Límites y oportunidades en la reestructuración de la seguridad social argentina.* XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Bahía Blanca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xiijornadasaepa/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edrV/0z3>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

¿Despidiendo al modelo Bismarckiano? Límites y oportunidades en la reestructuración de la seguridad social argentina

Camila Arza

CONICET/CIEPP – carza@ciepp.org.ar

La seguridad social Bismarckiana en América Latina

Los sistemas de protección social latinoamericanos fueron diseñados sobre la base del modelo de seguridad social Bismarckiano. A grandes rasgos, este modelo se caracteriza por i) cobertura ligada a la posición en el mercado laboral y beneficios proporcionales al salario, ii) modelo familiarista que orienta la protección al trabajador y su familia, iii) financiamiento a través de aportes personales y contribuciones empresarias, y iv) gestión pública de recursos y beneficios, en algunos casos con participación de los sectores sociales. En consecuencia, el funcionamiento de estos sistemas se encuentra estrechamente ligado al mercado laboral y a la estructura y dinámica demográfica.

En el contexto de alta informalidad laboral característico de los países latinoamericanos los sistemas de seguridad social Bismarckianos generan altos niveles de exclusión y segmentación de la protección. Es común además encontrar un alto grado de estratificación en el acceso y los beneficios: las mujeres, los trabajadores con baja cualificación, bajos ingresos, y/o residentes en áreas rurales suelen obtener cobertura limitada y menores beneficios en este tipo de sistemas.

Expansión de la cobertura de los adultos mayores y “des-Bismarckianización” de la seguridad social argentina

Durante la última década y media tuvo lugar en América Latina un proceso de expansión de los beneficios total o parcialmente desligados de la seguridad social tradicional, sobre todo de su faceta contributiva. Estas nuevas políticas generaron un aumento de la cobertura para los adultos mayores y para las familias con niños que modificó la lógica de exclusión/inclusión basada en el mercado laboral característica del modelo Bismarckiano. En Argentina, este proceso se basó principalmente en dos políticas: la moratoria previsional para los adultos mayores y la asignación universal por hijo (AUH) para las familias con hijos menores de edad.

El sistema previsional fue abandonando sus principales rasgos Bismarckianos:

1. El acceso a los beneficios dejó de ser estrictamente contributivo como pretendía la reforma de 1993-4. La “moratoria previsional” facilitó la obtención de una jubilación a quienes no contaban con los años de aportes requeridos pero al mismo tiempo mantuvo la lógica de incorporación a través de la participación laboral y la contribución salarial, asociando el beneficio al pago de las cuotas “adeudadas”. En 2012, los beneficios obtenidos a través de la moratoria representaban un 53% del total de beneficios en vigor en el SIPA.
2. Los beneficios también abandonaron la proporcionalidad característica de los sistemas Bismarckianos (algo que ya había ocurrido en otras oportunidades). Esto fue producto combinado de un aumento relativamente mayor del beneficio mínimo respecto del resto durante la post-convertibilidad y hasta la aplicación de la ley de movilidad previsional de 2008, por un lado, y de la incorporación masiva de nuevos beneficiarios con haberes mínimos producto de la moratoria, por el otro. En 2012, a tres años de vigencia de la ley de movilidad, más del 70% de los jubilados y pensionados recibían el beneficio

mínimo. El sistema se acercó así en la práctica a un modelo de beneficio plano.

3. El financiamiento siguió siendo mixto (contributivo e impositivo) incluso luego del retorno al sistema de reparto. Los beneficios en vigor se financian con recursos provenientes de aportes y contribuciones (fuentes típicas del esquema Bismarckiano) y con transferencias fiscales de recursos generales o impuestos específicos (más comunes en otro tipo de sistemas). En 2011, un 44% de los recursos del SIPA eran de naturaleza no contributiva (impuestos).

Los tres elementos clásicos del sistema Bismarckiano (acceso a través del mercado formal, proporcionalidad del beneficio y financiamiento contributivo) tienen hoy poca vigencia en la práctica del sistema previsional argentino. Sin embargo, la “des-Bismarckianización” del sistema no supuso tampoco un camino claro hacia un modelo universalista con garantía de derechos estables para todos.

Desafío 1: Crear derechos estables

La expansión de la cobertura previsional argentina fue producto de la llamada “moratoria previsional”, compuesta por un conjunto de normas que permiten que las personas en edad jubilatoria que no cumplan con los requisitos para acceder a una jubilación contributiva, puedan obtenerla de todas maneras, reconociendo una “deuda” por los años no aportados, y pagándola en cuotas que se descuentan directamente de los nuevos beneficios a los que acceden. Este programa permitió expandir la cobertura hasta cerca del 90% de la población en edad jubilatoria y reducir la estratificación en el acceso.

Sin embargo, la “moratoria” no formó parte de una reforma integral del sistema previsional ni fue incorporada en las reformas previsionales más importantes de los años siguientes (en 2007 y 2008). A diferencia de otros países como Chile y Bolivia en Argentina no se estableció un beneficio no contributivo de amplio alcance y suficientemente institucionalizado e integrado al sistema previsional contributivo.

La moratoria alejó en la práctica al sistema previsional del modelo Bismarckiano, pero reforzó al mismo tiempo sus principios básicos asociando el beneficio al pago de los aportes “adeudados”. La moratoria además carece de financiamiento específico, y se encuentra limitada temporalmente, ya que permite reconocer únicamente los años de aporte adeudados hasta septiembre de 1993. La construcción de un sistema integrado con garantía estable de derechos a la protección básica en la vejez está todavía pendiente.

Desafío 2: Cubrir viejos y nuevos riesgos sociales

La reconfiguración de la seguridad social en un sistema que integre componentes contributivos y no contributivos puede además ofrecer mejor cobertura para los viejos y nuevos riesgos sociales que afectan particularmente el funcionamiento y la efectividad del sistema de seguridad social Bismarckiano en las sociedades modernas:

1. La dualidad del mercado laboral (incluidos/excluidos, formales/informales, cubiertos/descubiertos, precarios/estables), que ha sido ampliamente estudiada en América Latina y está apareciendo cada vez con más intensidad en los países desarrollados.
2. El envejecimiento poblacional, que afecta el equilibrio de un sistema financiado a través de cotizaciones salariales, generando una reducción de los recursos y un aumento de los gastos.
3. El cambio en la estructura de las familias y en los roles de género, que reduce la viabilidad de los arreglos familiaristas en que se basa el sistema

Bismarckiano tradicional, por ejemplo, respecto de la protección a la mujer que dedica parte de su vida al trabajo no remunerado en el hogar.

El sistema Bismarckiano tiene muchas dificultades para cubrir estos riesgos sociales. Un beneficio no contributivo universal puede en cambio responder a ellos de manera más eficaz, ofreciendo una garantía de ingresos a las personas que por su condición laboral o familiar no tienen derechos suficientes en el sistema contributivo.

¿Oportunidad? Estructura institucional y bono demográfico

Paradójicamente, a pesar de sus debilidades, la estructura actual del sistema previsional, junto con un escenario demográfico favorable, pueden facilitar la transición hacia una reforma que establezca un beneficio universal para la vejez, integre los componentes contributivo y no contributivo del sistema previsional, y responda al mismo tiempo a los viejos y nuevos riesgos sociales.

En efecto, el sistema previsional actualmente vigente, basado en un modelo Bismarckiano formal que funciona en la práctica con un alto componente no proporcional y no contributivo, puede ser más fácil de reformar que un sistema Bismarckiano puro. La contracara de su debilidad institucional es una estructura potencialmente más flexible y menos resistente al cambio, que permita evitar los procesos de dependencia de la trayectoria (*path dependence*) típicos de los sistemas Bismarckianos más institucionalizados (por ejemplo, en Europa). La cobertura y el financiamiento ya son mixtos (contributivo y no contributivo) en la práctica y no es necesaria una reversión muy fuerte del *status quo*.

El “bono demográfico” y el contexto favorable del mercado laboral pueden ofrecer además el espacio para una reforma que apunte a ampliar la protección (como algunas reformas Latinoamericanas recientes) y no a reducir costos (como las reformas más comunes actualmente en Europa). Frente a la reiteración de experiencias de corto plazo y programas de emergencia, un modelo de seguridad social integrado y adecuadamente institucionalizado puede ofrecer un universalismo más real y más duradero. Un sistema de este tipo podrá permitir además conocer y planificar mejor las necesidades de financiamiento para enfrentar el proceso de envejecimiento.