

# el papel del cooperativismo y del mutualismo en la seguridad social\*

*Eduardo Kanevsky\*\**

## **1.- Introducción**

El objetivo general de cualquier Sistema de Previsión Social es proveer de ingresos a un sector de la población que, por razones de edad, muerte del sostén del hogar o invalidez, no están en condiciones de obtenerlos en el mercado de trabajo. De este objetivo general se desprenden otros dos: la universalidad de la cobertura y el ingreso suficiente.

El Sistema Previsional Argentino, con casi 100 años de historia, se encuentra inmerso en la que probablemente sea la mayor crisis desde su creación. La combinación de las tendencias existentes en las últimas décadas y los efectos de la debacle macroeconómica actual han derivado en una grave situación donde el sistema cubre cada vez a menos personas y en peores condiciones.

Hoy, la previsión social ha tomado un espacio muy importante en los medios periodísticos y, en general, en la opinión pública, no sólo debido a la administración de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, sino fundamentalmente se ha puesto en evidencia que, tal como está diseñado el sistema en general y su financiamiento, un 60 % de la población carecerá de medios de subsistencia en un futuro no muy lejano.

---

(\*) Artículo realizado en base a la moción presentada en el Congreso Argentino de la Cooperación 2004, el día 17 de mayo de 2004.

(\*\*) Gerente General de Previsol AFJP.

---

Así, participamos diariamente de debates, no siempre con el rigor técnico que se esperaría, donde surgen interrogantes tales como: los problemas de gestión de trámites previsionales, lo poco que ganan los jubilados, la evasión, la falta de transparencia, el futuro de las prestaciones, el costo.

Este trabajo abordará algunas propuestas de mejora para el sistema previsional, desde el ángulo de la cooperación. Por su extensión y la complejidad del tema, no tiene la pretensión de ser un catálogo de alternativas que abarque todo el espectro de problemas que experimenta el sistema de seguridad social en la Argentina, sino un breve diagnóstico y contribución a mejorar la transparencia en la gestión de la Seguridad Social.

La tradicional definición de la seguridad social, elevada al rango de derecho humano y presente en la Constitución Nacional, la explica como un conjunto de recursos de distinta naturaleza, organizados por el Estado, que tienen como fin satisfacer necesidades que se les generan a las personas en una sociedad, como consecuencia de una serie de contingencias que las afectan (vejez, invalidez, viudez, enfermedad, desempleo, etc.).

En la Argentina, los sistemas de seguridad social han tenido las características del seguro social obligatorio, esencialmente contributivo, y se han sustentado en la existencia de una relación laboral. Este esquema orientó el desarrollo inicial de la previsión social a través de fondos de pensiones sectoriales, según la actividad de los trabajadores, y luego migró hacia la creación de las cajas con cobertura más amplia y sobre la base del tradicional esquema de reparto.

Esto suponía un contexto de «pleno empleo», donde el conjunto de la población estuviera incluida en el esquema de protección social basado en este régimen contributivo. Una vez terminada la etapa activa, cada trabajador accedería a los beneficios de la seguridad social fruto de los aportes y contribuciones efectuados durante su vida laboral, como prestaciones sustitutivas del salario. En el contexto de la Argentina de los últimos años, este paradigma es de imposible cumplimiento.

Básicamente, la aplicación de políticas neoliberales ha generado condiciones de exclusión de grandes sectores de la población que no pueden acceder a los beneficios de la seguridad social según el esquema anterior, ya sea porque no tienen empleo o el que tienen es precario y no generan los apor-

---

tes y las contribuciones suficientes para jubilarse. A esto se le han sumado otras causas de deterioro, como la evasión, la disminución de las contribuciones patronales a través de las reformas laborales de los últimos quince años y también demográficas, como el envejecimiento de la población y otros de gestión y transparencia.

El sistema que venimos describiendo funcionó aceptablemente hasta fines de la década de los ´70. Luego, durante la década de los ´80, resistió mediante impuestos e inyección de fondos de privatizaciones, pero al inicio de los ´90 ya se hizo indispensable realizar una transformación profunda.

Los factores determinantes de la crisis de aquel entonces estaban dados por las inequidades previsionales (prestaciones magras, falta de transparencia, ruptura del equilibrio financiero del sistema, crecimiento de la cantidad de beneficios, disminución de las cotizaciones, evasión, etc).

En 1992, se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley para la creación del nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Aun asumiendo que el nuevo sistema tenía defectos de fondo que deberían ser revistados en leyes posteriores, con muchas modificaciones, fue aprobado por la Cámara de Diputados en mayo de 1993, por la de Senadores en septiembre de 1993 y finalmente, promulgado y convertido en la ley 24.241 por el Poder Ejecutivo, en octubre de 1993.

La nueva ley produjo una verdadera transformación estructural del sistema, generando uno de los cambios más importantes en la historia previsional de nuestro país al incorporar al sistema nacional de reparto, el régimen de capitalización individual gestionado por entidades privadas. Sobre la misma base del sistema contributivo, se crearon las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones para administrar un fondo compuesto por cuentas de capitalización individual, donde los trabajadores aportan para luego obtener una prestación al final de su vida activa, con los recursos que acumularon en esas cuentas, más la rentabilidad obtenida a lo largo de los años.

Simultáneamente, permanece el tradicional régimen de reparto, administrado por el Estado, al que se puede optar en forma pura, o bien, contribuye financiando parte de la prestación de los trabajadores que optan por la capitalización.

---

Entre las ventajas pregonadas para el nuevo sistema, se consideró que generaría incentivos a los trabajadores para aportar en sus cuentas fomentando el ahorro individual y la preocupación por su futuro previsional. También se evaluó que la existencia de importantes fondos acumulados aportaría grandes sumas para invertir en el sector productivo a través del mercado de capitales, lo que impulsaría el crecimiento del producto y en consecuencia, del empleo, generando un círculo virtuoso de ahorro e inversión muy necesario y beneficioso para la Argentina de aquel entonces.

También se estimó que la reforma traería aparejada una sustancial reducción de los costos de administración del sistema, incluso inferiores a los del Estado, y que la performance de las inversiones de las administradoras mejoraría las prestaciones previsionales que el Estado ya no podía financiar sin déficit.

La situación actual del sistema pone en duda todas las ventajas previstas originalmente, en parte por defectos en su diseño y, fundamentalmente, por razones que le son exógenas, pero aplicables. Estas últimas son comunes a ambos regímenes (el de AFJP y el de Reparto administrado por el Estado), afectándolos de manera sustancial y comprometiendo el futuro tanto de los afiliados a las AFJP, como los de Reparto.

Luego de la reforma previsional, Argentina ingresó en una profunda y sostenida crisis económica que destruyó el empleo y bajó la calidad de la ocupación existente. Cuando en 1994 se estimó una tasa aportante/afiliado del 80%, hoy la realidad nos indica que es de menos del 40%; entre 1994 y 2000 las relaciones existentes entre aportantes y ocupados, como entre aportantes y PEA cayeron del 55% al 47% y del 48% al 40%, respectivamente. A esta evidencia deben sumarse los índices de precariedad y trabajo informal, de evasión y la reducción de cotizaciones patronales al régimen de reparto.

En relación al destino de los fondos que administran las AFJP, desde que el sistema comenzó, la emisión de bonos del Estado con alta tasa de interés, hizo virar las inversiones desde el previsto sector productivo a los títulos públicos, con el achicamiento simultáneo del mercado de capitales.

Así planteado el escenario -ya no el imaginado por los autores y legisladores de la reforma-, sino el devenido por obra de una realidad diversa a la planificada, el sistema vuelve a estar en profunda crisis.

---

## 2. La posición del movimiento cooperativo

Este sistema no constituye el sistema previsional ideal, justo y solidario que las entidades nucleadas en el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos hubiesen propuesto como recambio frente a la crisis previsional de los años '90.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se hicieron en esos años en defensa del sistema estatal, el Congreso dio origen a un nuevo sistema previsional donde los trabajadores pueden elegir entre permanecer en el antiguo sistema de reparto o bien pasar al nuevo sistema mixto, en el cual las prestaciones previsionales se financian, en parte, con el presupuesto del Estado (PBU y PC) y en otra, con la acumulación de fondos en las cuentas individuales administradas por las AFJP.

En esas circunstancias, el Banco Credicoop y otros bancos del IMFC, junto con numerosas instituciones de la economía social nucleadas en «Cooperar», a quienes luego se les uniría CNP Assurances, la principal compañía estatal de seguros de vida de Francia, decidieron participar activamente de la organización y puesta en marcha de PREVISOL AFJP, porque entendieron que ese nuevo sistema brindaría mejores prestaciones a la enorme masa de asociados, sus familias, los obreros y empleados de las entidades cooperativas y mutuales, etc.

Actualmente, Previsol AFJP reúne 320.000 afiliados, cerca de 4.000 se hallan percibiendo prestaciones de jubilación o pensión y se estima que hacia el año 2010 serán más de 20.000 los afiliados que cobrarán sus beneficios previsionales por intermedio de la Administradora.

## 3. Un balance con déficit

En los casi diez años transcurridos desde el inicio del sistema en el año 1994, el funcionamiento del nuevo régimen fue cumpliendo el rol asignado en la legislación previsional, pero también fue mostrando facetas negativas: de 26 administradoras autorizadas a funcionar sólo permanecen 12, es decir, hubo una gran concentración económica donde 4 AFJP reúnen más del 75 % de los afiliados. Simultáneamente, esa concentración se llevó a cabo por parte de grupos financieros extranjeros, acompañando las negati-

---

vas tendencias generales de la economía de los años ´90. Estos aspectos fueron criticados en diversas presentaciones efectuadas ante las autoridades gubernamentales propiciando un tope máximo del 10% a la participación en el sistema de una AFJP, así como también emergieron otros aspectos criticables como el alto costo comercial soportado por los afiliados bajo la forma de comisiones, la negativa a permitir el traspaso de afiliados que deseaban regresar al sistema antiguo de reparto, etc; propuestas que no fueron tenidas en cuenta hasta el momento.

Frente al breve diagnóstico efectuado anteriormente, nuevamente se hace necesario revisar el sistema en su conjunto para que cumpla con los objetivos de la seguridad social que hoy excluye a millones de personas. En ese sentido están trabajando en el ámbito de los ministerios de Trabajo y Economía, proyectos de reforma que comenzaron a gestarse en la gestión anterior de gobierno.

Entre las voces que se alzan, algunos propugnan el regreso al tradicional régimen de reparto como solución al problema de la seguridad social. Desde nuestro punto de vista, esta propuesta aumentaría los ingresos del Estado en el corto plazo debido a la transferencia del aporte personal del régimen de capitalización, pero también incrementaría la deuda previsional y, básicamente, no soluciona los problemas que el sistema de reparto experimentaba hace ya 20 años.

#### **4.- La solución. Más cooperación**

La seguridad social es un punto en el que se unen lo social, lo económico y lo político y es un elemento clave para el crecimiento económico y desarrollo humano. Por eso, el Estado tiene la obligación de encarar su reformulación, restituyendo la credibilidad en el sistema que se elija y sobre la base de un consenso democrático y participativo amplio. Tanto en el debate, como en el rediseño de la política de Estado, debe incluirse a los actores sociales y organizaciones representativas de la sociedad en su conjunto para garantizar la legitimidad de las nuevas reglas.

El Estado debe participar de la Seguridad Social, garantizándola, proveyéndola y vigilando la correcta aplicación de los recursos. En nuestra concepción, la facultad indelegable del Estado respecto de la Seguridad Social

---

es perfectamente compatible con la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión, como son las entidades cooperativas y mutuales, lo cual implicará una mayor transparencia, mejor imagen, austeridad y control democrático en la administración.

Un modelo demostrativo del poder de organización de los individuos cuando se asocian con fines útiles para atender las necesidades de la Seguridad Social, lo presta la existencia de más de 70 Cajas de Jubilaciones y Pensiones para profesionales organizadas en las provincias y que constituyen un claro ejemplo de administración previsional efectuada por los propios beneficiarios del régimen.

En este sentido, nuestra concepción puede resumirse del siguiente modo:

- 1) Las formas empresariales cooperativa y mutual, que gestionan democráticamente las entidades, no poseen fines de lucro y tienen un profundo interés por la comunidad, de manera que se presentan como las figuras más aptas para constituir administradoras de aportes previsionales.
- 2) Sugerimos la constitución de administradoras bajo esta modalidad, que administren los aportes, con una dirección en la que tendrán representación los socios, los aportantes, los jubilados y pensionados, y los trabajadores de la entidad, y operarán con una fuerte fiscalización del Estado, garantizando el buen manejo de los fondos previsionales y la calidad de los activos invertidos.
- 3) El Estado tendrá que apoyar activamente la constitución y organización de estas instituciones, para lo cual se deberá prever en la legislación correspondiente que los trabajadores puedan efectuar un número limitado de aportes previsionales con destino a formar el capital social. Tales aportes serán reintegrados al momento de la jubilación o la pensión, según corresponda.
- 4) Las actuales AFJP lucrativas deberán ser transformadas y reorganizadas para satisfacer este nuevo ordenamiento, permaneciendo en actividad aquellas existentes que correspondan a asociaciones de personas sin fines de lucro y que han demostrado desde la reforma previsional índices de eficiencia y competitividad.
- 5) Los fondos recolectados deberán destinarse a tres objetos principales: financiación de viviendas individuales o colectivas para los asociados, financiaciones de conjuntos habitacionales sociales desarro-

---

llados por el Estado y financiación de inversiones públicas en obras de infraestructura para servicios esenciales domiciliarios (agua, luz, gas, cloacas, telefonía, etc.), como así también, necesidades sociales (hospitales, caminos, edificios escolares, universidades, etc.)

- 6) Estas entidades serán consideradas empresas concesionarias prestadoras de un servicio público y se establecerán regulaciones que aseguren una sana competencia entre ellas.
- 7) Mientras dure la emergencia económica con sus secuelas de desocupación, subocupación, trabajo informal, etc. se deberá asegurar una jubilación y pensión mínima, financiada con recursos fiscales, a toda persona que alcance los 65 años de edad, aun cuando no hubiere efectuado los aportes correspondientes.

La Seguridad Social ha tenido, por muchas décadas, serios problemas de funcionamiento, por lo que la adopción de medidas como las propuestas pueden renovar la calidad de la herramienta que administra la Seguridad Social, sobre la base de pautas que ayuden a otorgarle credibilidad al sistema, fomentar democráticamente la participación de los interesados en el control y destino de los fondos ahorrados y, fundamentalmente, en la calidad de las prestaciones previsionales.