

“¿Qué hay de nuevo, viejo?”

La reforma previsional como caricatura de las reformas de los años noventa

Laura Goldberg *

Introducción

La reforma previsional de 1994 puede considerarse como una de las piedras angulares del profundo proceso de reformas institucionales que sufrió el país durante la década del noventa, bajo la inspiración del denominado “Consenso de Washington”. En efecto, la combinación de las características del diseño del nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), con el resto del paquete de “reformas estructurales” ha tenido como resultado un fuerte deterioro de las condiciones de vida -actuales y futuras- de la población a la que se dirige. Esto es así, porque la reforma previsional no resolvió los evidentes problemas del antiguo sistema de seguridad social. Al contrario, en la práctica, la reforma previsional contribuyó a reforzar la lógica de exclusión predominante en el régimen de acumulación basado en la valorización financiera que se inició en la segunda mitad de la década del setenta, y que tuvo su apogeo durante la pasada década.

A la luz de los múltiples resultados negativos que ha tenido el SIJyP, hoy es indispensable encarar una nueva reforma previsional. Pero además, este es uno de los pasos claves que hay que dar –aunque desde luego no es el único ni es suficiente- para revertir la lógica predominante en el modelo de acumulación heredado de los noventa.

En este trabajo me ocupo en primer lugar de sintetizar los contenidos y resultados de la reforma previsional del año 1994 y de justificar la necesidad de una reforma integral del SIJyP. Luego, en base al análisis previo, avanzo sobre algunos lineamientos de reforma: subrayo la necesidad de implementar un ingreso ciudadano incondicional y uniforme para todos los adultos mayores y propongo un diseño específico para reconvertir el régimen de capitalización vigente en uno financiado por reparto.

* Investigadora CIEPP

¿Qué hay de nuevo, viejo?

La reforma previsional del año 1994 en la Argentina, como la casi totalidad de las reformas previsionales en América Latina, se inspiró en los argumentos de lo que se ha denominado como "Nueva Ortodoxia Previsional" (NOP)¹. Esta ortodoxia se sustenta en la teoría del "manejo del riesgo social" (*social risk management*), cuyo punto de partida es el individuo representativo (que puede adquirir la forma de hogar representativo) en un contexto de información asimétrica y mercados imperfectos o inexistentes. A partir de aquí, la teoría del manejo del riesgo social se pregunta cuál es la manera más eficiente de afrontar los riesgos que impone ese contexto². El documento paradigmático de la aplicación de esta teoría a la cuestión previsional en la década del noventa fue "Envejecimiento sin crisis"³. Allí se concluía que los sistemas públicos de previsión social basados en el principio de reparto, son "económicamente ineficientes" y "socialmente injustos". Por ello, se recomendaba directamente abandonarlos (o bien acotarlos al pago de prestaciones muy reducidas) y reemplazarlos por esquemas de capitalización individual de aportes administrados por compañías privadas. En términos distributivos, la "individualización" significaría otorgar derechos previsionales más estrictamente vinculados al mérito individual; distribuir recursos siguiendo una función individual de costo-beneficio; y transferir muchos de los riesgos de la seguridad de ingresos de la vejez de vuelta al individuo (Arza, 2005).

Se postulaba también que la institución de previsión social no debería tener como función la redistribución de ingresos, sino la acumulación de ahorros y el fomento del mercado de capitales, entendiendo que de este modo se favorecería el crecimiento y se generaría un círculo virtuoso de mayores salarios, mayor ahorro, mejores beneficios futuros⁴.

Y así se hizo: la reforma argentina readaptó estos dogmas al marco particular de interacción entre los actores estatales y sociales locales⁵. El resultado fue la Ley 24.241 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), compuesto por dos regímenes en

¹ Ver Lo Vuolo (1996 y 2002) para una caracterización más amplia de la ideología de la NOP. Ver Cruz-Saco y Mesa-Lago (1998) para la exposición de diferentes casos de reforma de previsión social y salud en América Latina; y Müller (2002) para un análisis de las reformas previsionales de Europa del Este bajo la inspiración de la NOP, y su relación con las de América Latina.

² Para una exposición de la teoría del riesgo social en general y sus aplicaciones al tratamiento de otras políticas sociales, consultar: <http://www.worldbank.org/srm> y World Bank (2000 y 2001a). Para el tratamiento de la cuestión previsional, ver Holzman et al (2005).

³ World Bank (1994)

⁴ El propio subtítulo del citado trabajo del Banco Mundial: "políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" anticipaba la pretensión de subordinar el sistema de previsión social a las políticas macroeconómicas promovidas.

⁵ Para un análisis del papel de los actores sociales en el proceso de reforma previsional en Argentina ver Alonso (2000)

competencia, uno exclusivamente de reparto y otro que es “mixto”, porque el beneficio que otorga tiene un componente de reparto y otro de capitalización individual⁶.

En el SIJyP, y sólo en la medida en que se cumpla con las condiciones de acceso establecidas⁷, el Estado financia el pago de una Prestación Básica Uniforme (PBU) que otorga el mismo beneficio a todos los retirados, y una Prestación Compensatoria (PC) que reconoce los años de aporte al “viejo sistema”. Además, los trabajadores elijen entre aportar al Régimen Público de Reparto (RPR) que les abona una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y se calcula en función de los años de aporte a partir de la instauración del nuevo sistema; o al Régimen de Capitalización individual (RC) por el que recibirán una Jubilación Ordinaria (JO), que es un beneficio indefinido resultante de la capitalización de los aportes acumulados en cuentas individuales por los afiliados y es administrado por compañías privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que fueron creadas por la misma ley 24.241.

Sin embargo, y a pesar de que en teoría se puede elegir entre ambos regímenes, la opción estuvo muy limitada desde el inicio: todas las acciones tendieron a desacreditar la elección por el régimen de reparto e impulsar la afiliación al de capitalización⁸. Es evidente que el camino paralelo fue una simple estrategia política para imponer la reforma. El resultado es que hoy el 86% de los aportantes regulares al SIJyP está afiliado al RC.

Luego de más de diez años de funcionamiento del sistema reformado, ya es posible iniciar una evaluación de algunos de sus resultados. A continuación presento una síntesis de los más significativos.

1. Se profundizó el desequilibrio financiero del sistema previsional.

En 1994, 66% del gasto corriente de las jubilaciones y pensiones se cubría con cotizaciones de trabajadores y empleadores, mientras que en 2002 no llegaba a cubrirse el 38% de ese gasto. Entre otras cosas, esto fue el resultado de transferir a las AFJPs ingresos por aportes

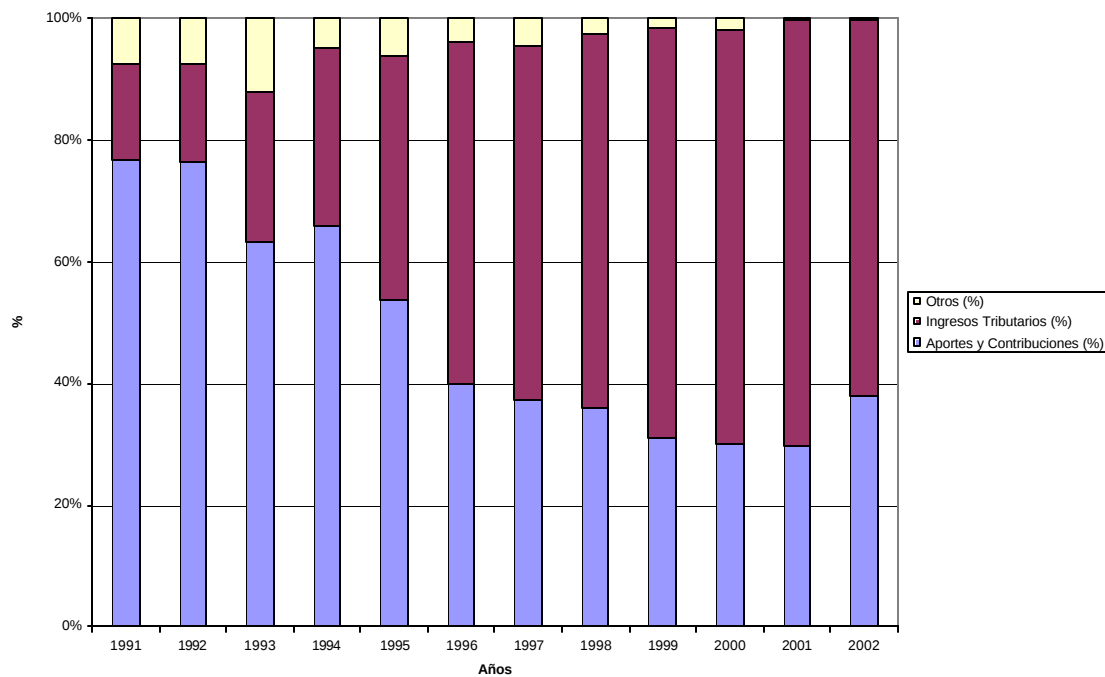
⁶ Si bien de acuerdo a la tipología construida por Cruz-Saco y Mesa-Lago (1998) el nuevo sistema de pensiones se encuadraría entre los sistemas “mixtos”, en rigor el sistema argentino es tanto “paralelo” (porque hay dos regímenes que compiten entre sí) como “mixto” (porque en uno de los regímenes el beneficio combina una componente de reparto y una de capitalización individual de aportes). De todos modos, y tal como se enuncia luego, la competencia entre los regímenes es sólo aparente mientras que la característica mixta del régimen incentivado es fundamental, de aquí quizás, su clasificación como “mixto”.

⁷ Las condiciones de acceso al beneficio del SIJyP son más restrictivas que las que contemplaba el antiguo sistema previsional. La edad mínima de retiro es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, y el requisito mínimo de años regulares de aporte se aumentó a 30.

⁸ Para una enumeración de las acciones que limitaron la opción, ver Lo Vuolo y Goldberg (2002)

personales que, durante el período 1994-2002 acumularon valores cercanos a los 30 mil millones de pesos, y equivalentes a 7,5% del PBI del 2003 (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Gráfico 1: Composición de los recursos del SIJyP



Fuente: Secretaría de Seguridad Social

**Cuadro 1: Montos no ingresados en el sistema
previsional público
(en millones de pesos)**

Año	Aportes Personales	Reducción de contribuciones	Total
1995	2.256	1.639	3.895
1996	2.926	3.439	6.365
1997	3.734	3.606	7.340
1998	4.095	3.762	7.858
1999	4.277	5.075	9.352
2000	4.308	5.793	10.101
2001	4.014	2.707	6.721
2002	1.919	1.890	3.809
Acumulado	27.529	27.911	55.440

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (2003)

Una cifra similar perdieron las arcas públicas por la política de rebaja de las contribuciones patronales, que desde fines de 1993, acompañó el lanzamiento de la reforma⁹. Debe recordarse que esta práctica, que consistió en desfinanciar al sistema para compensar el impacto de la sobrevaluación del tipo de cambio en los costos empresarios, ya se había implementado a comienzos de 1980 y había mostrado no ser eficaz como política de fomento del empleo. En el momento de la reforma previsional de 1994, además, la rebaja de las contribuciones patronales sumaba un mensaje: que en esencia el nuevo sistema debía financiarse con el “ahorro individual”, es decir, con los aportes personales.

El bache fiscal que se creó por el doble efecto de la transferencia de aportes personales a las AFJPs y la rebaja de contribuciones patronales, se agravó por la absorción en el SIJyP de algunas de las deficitarias Cajas de empleados públicos provinciales, que en su mayoría pagan beneficios superiores al sistema nacional. Al mismo tiempo, las provincias que no transfirieron sus Cajas, entre las que se encuentran las de mayor tamaño, continuaron recibiendo aportes desde el fisco nacional para atender sus déficit.

En síntesis, la reforma de 1994 no sólo no solucionó el desequilibrio financiero del sistema sino que contribuyó a profundizar el problema que generaba la política previsional para las cuentas fiscales.

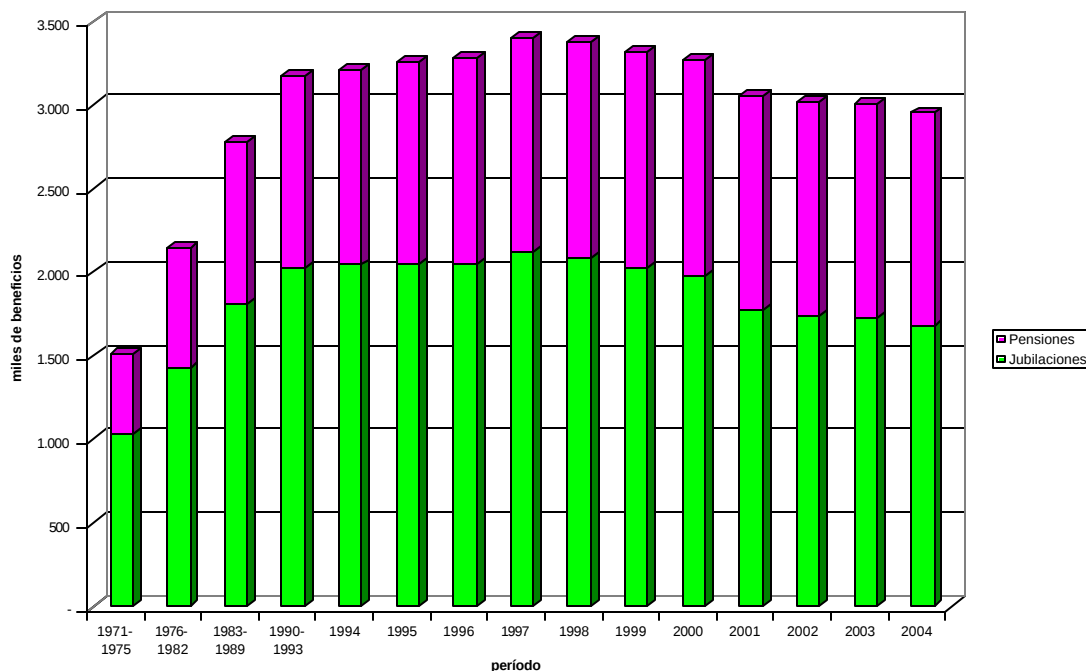
2. Pobre cobertura

Otro de los ejes que justificó la reforma fue el diagnóstico de que la cobertura del viejo sistema previsional estaba cayendo y que había una falta de incentivos para la afiliación. La receta consistía en diseñar un sistema que fuera capaz de generar dichos incentivos; y ese sistema sería el SIJyP. Sin embargo, la evidencia muestra que, a partir de la vigencia del SIJyP, el número absoluto de beneficios pagados se estancó primero, para luego iniciar una tendencia negativa (Gráfico 2). La caída de la cantidad de beneficios se dio incluso luego de la incorporación de las cajas provinciales¹⁰. Teniendo en cuenta el aumento en la expectativa de vida de las personas, la decepcionante evolución de los beneficios pagados implica una marcada caída de la cobertura de los adultos mayores.

⁹ El decreto 2609/93 estableció una escala de disminución en las contribuciones a cargo del empleador para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica.

¹⁰ Los beneficios traspasados desde las cajas provinciales representan poco menos de 8% del total de beneficios. Las cajas incorporadas a partir de enero de 1995 son el IMPS, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Jujuy, Tucumán, San Luis y el Banco Provincia de Santiago del Estero en marzo 2000.

Gráfico 2: Beneficios previsionales. Total del sistema. (en miles)



Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (2003)

El problema es más grave aún porque no sólo se pagan menos beneficios sino que los beneficios que se pagan son en promedio menores. Esta perversa combinación se ha reflejado en la degradación paulatina de las condiciones de vida de las personas mayores, uno de cuyos indicadores es el aumento de la pobreza e indigencia por ingresos en sus hogares: de acuerdo a la información relevada por la EPH-INDEC, en el segundo semestre del año 2003 el 17% del total urbano de adultos mayores de 65 años se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 6,2% eran indigentes. Al segundo semestre del año 2004 se evidencia una leve mejoría de este indicador que, sin embargo, continua siendo elevado: 14% por debajo de la línea de pobreza y 5% debajo de la línea de indigencia. Otros indicadores de esta dramática situación son el aumento de la cantidad de personas en edad legal para jubilarse que permanecen en el mercado de empleo y la expansión de los programas asistenciales dirigidos a este grupo etáreo.

Entre otras evidencias alarmantes, las proyecciones dan cuenta de una importante caída de la cobertura de la población activa. Como lo muestra el Cuadro 2, no sólo cayó drásticamente la relación entre los aportantes regulares al sistema y la Población Económicamente Activa (PEA), sino que además de cada cuatro personas ocupadas, obligadas a aportar al SIJP, sólo aporta una y la relación promedio del total aportantes

regulares/afiliados cayó desde casi 62% en 1995 a cerca de 44% en 2004¹¹. Esto refleja que hay una gran mayoría de trabajadores que tienen una alta probabilidad de no acceder a un jubilación en su etapa pasiva o, al menos, a un nivel de jubilación que sea suficiente para cubrir sus necesidades más elementales. Las propias proyecciones oficiales señalan que, mientras que en el año 2000 el 65% de los varones mayores de 65 años y las mujeres mayores de 60 años disponía de algún beneficio del sistema nacional de previsión; esta proporción disminuiría al 36% en 2025¹².

Cuadro 2: Cobertura de la población activa

Año	Aportantes reg./afiliados		Aportantes reg./PEA	Aportantes reg./Ocupados
	Régimen Público	Régimen Capitalización		
1995	69,91	53,36	35,32	42,01
1996	63,74	53,36	37,08	44,28
1997	55,59	55,66	36,36	41,63
1998	49,85	53,03	36,62	41,63
1999	46,00	49,29	35,51	40,99
2000	42,47	46,82	35,31	41,25
2001	37,91	43,43	34,56	42,15
2002	32,13	38,15	30,32	36,75
2003	33,41	40,46	32,99	38,95

Fuente: Elaboración propia en base a SSS y EPH

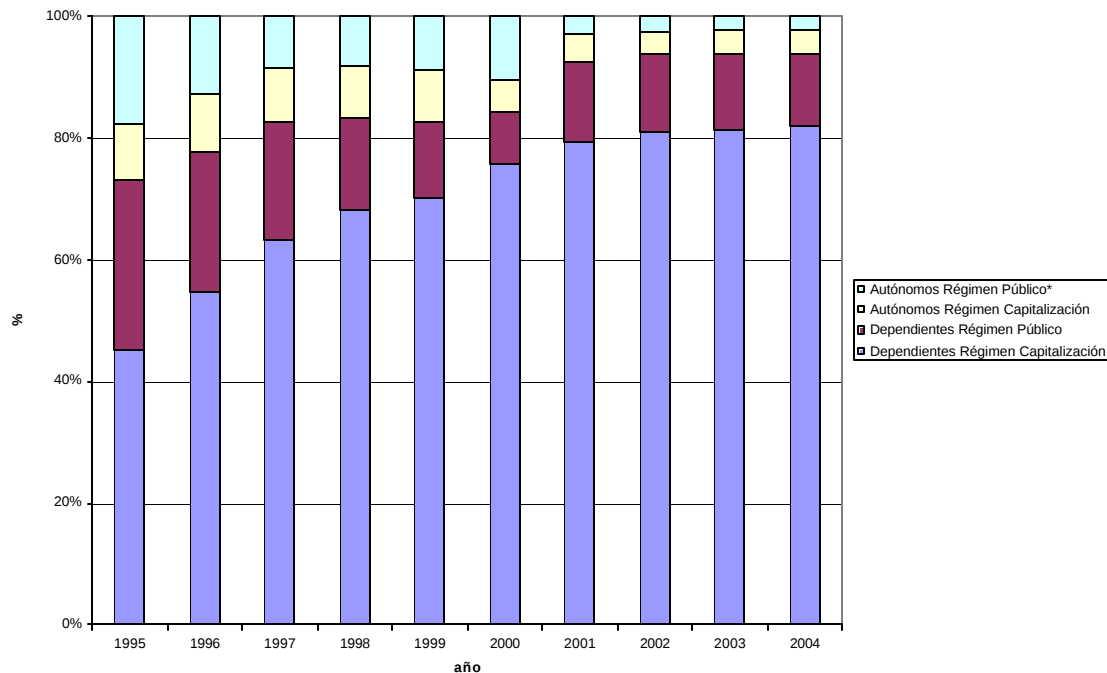
Al igual que sucedía en el viejo sistema, la mayor dificultad es la incorporación de los trabajadores autónomos. Pero justamente es en este grupo de trabajadores donde se debían reflejar los “incentivos” a aportar que generaría el nuevo régimen de capitalización individual de aportes. Porque, a diferencia de lo que ocurre con los asalariados, a quienes el tipo de relación laboral les viene generalmente impuesta por el empleador -que a lo sumo les ofrece optar entre un mayor sueldo líquido o la cobertura social por menor salario de bolsillo-; son los autónomos los que, tomando a su riesgo el costo de la ilegalidad, tienen algún margen para optar si entran o no al sistema. Las evidencias muestran que aquí también fracasaron los pronósticos: mientras que en el mercado de empleo la proporción entre trabajadores asalariados y autónomos es aproximadamente de 3 a 1 (es decir, la

¹¹ Mientras que la relación aportantes regulares/ocupados es una aproximación a la evasión al sistema, la relación aportantes regulares/afiliados ofrece una idea de la regularidad de los aportes, que constituye un requisito para el acceso al beneficio en el futuro

¹² Secretaría de Seguridad Social (2003).

cantidad de asalariados triplica la de autónomos), esa proporción entre los aportantes al SIJyP es mucho menor (Gráfico 3).

Gráfico 3: Aportantes regulares al SIJyP (según régimen previsional y situación laboral)



La falta de “incentivos” positivos que genera el sistema reformado también es evidente cuando se observa la “indiferencia” general de los trabajadores por ejercer la opción entre uno y otro régimen. No sólo la mayoría de los afiliados son trabajadores asalariados incorporados compulsivamente, sino que además, la gran mayoría de ellos ni siquiera elige una AFJP; es decir, son “indecisos”. Esta tendencia no ha disminuido con el tiempo, como supondría el “aprendizaje” de los trabajadores acerca de las “bondades” del régimen de capitalización, sino todo lo contrario: mientras que entre 1998-99, los indecisos explicaban el 68,7% de las altas de las AFJP, entre 2002-2003, constituyen el 86% de las nuevas incorporaciones al RC (SAFJP, 2004)¹³.

En síntesis, el sistema reformado –y el régimen de capitalización individual en particular- no ha logrado aumentar la cobertura de la población pasiva. Al contrario, desde su implementación, la situación de los pasivos actuales y futuros ha empeorado. La conclusión es que, o bien el nuevo sistema no genera los “incentivos” adecuados, o bien la teoría de los

¹³ Ver Lo Vuolo y Goldberg (2002) para más detalles sobre esta cuestión.

incentivos no alcanza para explicar las decisiones de los trabajadores respecto a su ingreso en la pasividad; o bien, en mi opinión, ambas.

3. El negocio de los Fondos

Una de las consecuencias más salientes de la implementación del SIJyP fue la creación del (hasta entonces inexistente) “mercado” de las AFJP, a partir del cual se contribuiría al desarrollo del mercado de capitales.

El mercado de las AFJP no es ni transparente ni competitivo y su costo es muy elevado. En primer lugar, desde el inicio del SIJyP, el grado de concentración de este mercado aumentó sistemáticamente: de las 26 AFJP originarias, hacia junio de 2003 sólo quedaban 13 (entre las cuales, las cuatro mayores concentraban el 71% de los afiliados). Segundo, la gran mayoría de las AFJP pertenecen a *holdings* financieros, y por lo tanto, responden a sus estrategias comerciales más que a las necesidades específicas de los afiliados al sistema de previsión social¹⁴. Tercero, la casi totalidad de los seguros de invalidez y muerte se contratan con compañías de seguro vinculadas a la misma AFJP. Del mismo modo, lo más frecuente es que, lejos de elegir libremente, quienes al momento del retiro pueden optar por una renta vitalicia, la contraten con las compañías de seguro que están vinculadas a la AFJP a la que aportaron. Cuarto, la comisión promedio de las AFJP es muy elevada y se lleva 1/3 del aporte de los afiliados¹⁵, además de tener efectos redistributivos perversos: estimaciones oficiales muestran que, para los trabajadores de menores ingresos, las diferencias entre las comisiones que cobraban las AFJP llegaban hasta 98%; y en algunos casos, se estimó que la comisión pagada superaba al 50% del aporte¹⁶.

Finalmente, si bien no puede establecerse la relación directa entre la creación de los fondos administrados por las AFJP y el comportamiento del mercado de capitales, lo que sí puede afirmarse es que éste no manifestó ningún desarrollo notable, como se pregonaba. Luego del auge de la primera etapa del Plan de Convertibilidad, cayó el volumen y la rentabilidad en las Bolsas de Valores, pese a la incorporación de papeles de las empresas públicas privatizadas (que lentamente emigraron a plazas más importantes). Tampoco mejoró el perfil

¹⁴ Junto al proceso de transnacionalización del sistema bancario durante la década del noventa, la participación del capital extranjero entre las AFJPs tuvo un gran crecimiento. Para más datos sobre esta cuestión consultar Lo Vuolo y Goldberg (2002).

¹⁵ Las comisiones promedio antes de la reducción de los aportes personales se ubicaban en 3,37% del salario (más de 30% del total de aportes). A junio de 2003 eran en promedio 2,26% del salario.

¹⁶ Informe de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería (Diario Clarín, 8 de agosto de 1998). Al menos hasta las modificaciones introducidas al momento de la reducción de los aportes personales al régimen de capitalización a fines del año 2001, la estructura de las comisiones tenía un componente fijo y otro variable. Esto hacía que tuvieran un efecto diferencial según el tramo salarial del aportante.

del financiamiento de largo plazo de la inversión¹⁷. La mayor parte de la cartera de las AFJP está ocupada con Títulos Públicos Nacionales y depósitos a Plazo Fijo; y de las pocas tenencias en acciones, gran parte es de empresas extranjeras.

En síntesis, el establecimiento del régimen de capitalización significó la apertura de otro espacio de lucro cautivo – el “fondo de salarios” que reciben los trabajadores para el capital financiero¹⁸. Esto, en detrimento de los trabajadores, para quienes el régimen no sólo es caro, sino muy inequitativo.

4. Mayor fragmentación y profundización del patrón regresivo

La fragmentación institucional de la que oportunamente se acusó al viejo sistema previsional no logró solucionarse con la instauración del nuevo. Es más, la fragmentación se profundizó por distintos motivos como la coexistencia de dos regímenes en competencia, la incorporación de las cajas provinciales que pagan beneficios en promedio mayores y tienen distintos requisitos de edad y años de aportes, la permanencia del resto de las Cajas deficitarias en provincias con fuerte poder político (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre otras), y la persistencia injustificable de grupos con derecho a beneficios especiales¹⁹.

Por otro lado, el funcionamiento mismo del SIJyP ha llevado a una segmentación al interior de la población trabajadora. Así, mientras por un lado se asiste a un sistemático aumento de la proporción de trabajadores sin perspectivas de recibir beneficios en el futuro; por otro se observa que el salario promedio de los aportantes regulares al sistema se aleja crecientemente del salario promedio del conjunto de los trabajadores²⁰.

Pero además, tal como se desprende de una exhaustiva investigación llevada a cabo por Arza (2004), la característica principal de los distintos sistemas previsionales que adoptó la Argentina durante el siglo, ha sido la profundización del patrón regresivo tanto en la distribución de derechos como de recursos. En efecto, la autora demuestra que, desde el punto de vista del “patrón distributivo” que se desprende de su normativa, el SIJyP profundiza los problemas que ya estaban presentes en el viejo régimen²¹.

¹⁷ La idea era que el mecanismo de capitalización fomentaría el ahorro, financiaría la inversión y el crecimiento y a partir de allí se derramaría al empleo y los salarios. Pero nada de esto sucedió y, de hecho, la tasa de ahorro agregado de los años noventa fue menor a la de los años ochenta.

¹⁸ Para un análisis de estos procesos ver Lordon (2000) y Lo Vuolo (2001: 28-37 y 90-97)

¹⁹ Me refiero a las jubilaciones de privilegio, a las cajas del poder judicial, etc.

²⁰ El salario promedio de los aportantes al régimen de capitalización es el doble del salario promedio relevado por la EPH

²¹ La discusión en torno a la profundización del “patrón distributivo” regresivo presente en las normas y el efecto de las “brechas de política” (*policy gaps*) entre el contenido de la norma y su ejecución práctica, excede los

En síntesis, el nuevo sistema previsional refuerza la lógica fragmentadora y focalizadora imperante en las políticas sociales de la década del noventa: cubre al grupo privilegiado de trabajadores de ingresos mayores, estables y registrados y para el resto queda la caridad de las políticas asistenciales.

La reforma previsional como caricatura del proceso general de reformas

Toda la evidencia hasta aquí presentada muestra de manera clara cuáles fueron los resultados de la reforma previsional de 1994: tuvo efectos perversos sobre la situación actual y futura de los pasivos, no logró reducir la evasión, profundizó los problemas de financiamiento del sistema contributivo y estuvo lejos de expandir y diversificar el mercado de capitales argentino. Si bien esta realidad no concuerda con las proyecciones difundidas antes de la reforma ni en sus primeros años²², guiándome en los trabajos de Barbeito y Lo Vuolo (1994) y Lo Vuolo (1996), aquí sostengo que estos resultados sí eran previsibles y no se derivaron de coyunturas extraordinarias. Al contrario, son las consecuencias esperables del “daltonismo” de los diseñadores y promotores de la reforma previsional, que se limitaron a adaptar burdamente el modelo de la NOP, sin tener en cuenta los “matices” de las características del mercado de empleo argentino y los efectos que el resto de los componentes del paquete de reformas tendrían sobre la situación de los trabajadores, entre otros.

Así, por ejemplo, el problema de la cobertura se redujo a una cuestión de “incentivos”, con independencia de la categoría ocupacional. Pero omitir la distinción entre la situación de los trabajadores asalariados y los autónomos es un error. Porque en general, pero más aún en el contexto de profundización del deterioro y la precariedad del mercado de empleo argentino en la década del noventa, los trabajadores asalariados no “deciden” si realizan o no aportes a la seguridad social. Son sus empleadores quienes optan por no registrarlos o no hacer los aportes en tiempo y forma, incluso a pesar de la sistemática reducción en las tasas contributivas sobre los salarios durante el período²³.

límites de este trabajo. El lector interesado en abordar esta cuestión encontrará un excelente tratamiento original en Arza (2004).

²² Me refiero a las proyecciones presentadas en Schulthess y Demarco (1992), Flood y Scharpf (1993), Maciel (1993), Posadas (1994), Rofman et al. (1998).

²³ Antes que eso, las personas ni siquiera eligen entre trabajo (consumo) y ocio, como modeliza la teoría ortodoxa. La teoría de los incentivos no vale ni para los trabajadores ni para los empresarios. Evidentemente, el “individuo representativo” de la Argentina de los noventa no tiene ni una pizca de Robinson.

Respecto de los trabajadores autónomos, es evidente que tampoco tienen “incentivos” para aportar al SIJyP²⁴. Aquí, es probable que el problema radique en la situación precaria e inestable de los ingresos de una parte importante de estos trabajadores, en la falta de información y transparencia del sistema, en su complejidad operativa, en la permanente modificación de las reglas, en la desactualización de los tramos de ingresos de las categorías, etc.

Todos los aportantes, además, han sufrido la condena de un Estado que no sólo dificultó la comprensión de las reglas de funcionamiento del sistema por los permanentes cambios en la normativa, sino que autorizó (u obligó) a las AFJP a absorber crecientes cantidades de títulos públicos en la cartera de los fondos de pensión. Debe subrayarse que esta práctica se vinculó con las necesidades crecientes de financiamiento estatal y las dificultades de acceder a fondos externos; pero al mismo tiempo significó un gran negocio para el capital financiero.

Queda claro que la privatización previsional de 1994 no pretendió resolver los problemas del antiguo sistema, sino cambiar los objetivos y la razón de ser de la política de previsión social en el país. Los temas estrictamente de seguridad social quedaron en un segundo plano, - modo elegante de admitir que se ignoraron- en pos del objetivo principal de transferir, a cualquier costo, los ingresos captados sobre la masa salarial para alimentar al capital financiero, consolidando el patrón regresivo de distribución. En este sentido, la reforma previsional es un reflejo –tristemente caricaturizado- de la orientación general de las reformas estructurales. También en este caso se ha hecho evidente el contenido ideológico –en el sentido de ocultar sus objetivos reales- de los postulados del saber convencional²⁵.

Un sistema previsional alternativo

El análisis previo permite concluir que es indispensable encarar una nueva reforma previsional. De hecho, tal parecía ser el diagnóstico oficial, cuando en 2002 se creó la “Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional” cuyas discusiones confluyeron en la redacción del “Libro Blanco de la Previsión Social” en el año 2003. Sin embargo, tanto por los contenidos de los lineamientos de reforma allí propuestos, como por la consolidación de la presencia de las AFJPs que implicó la reciente renegociación de la deuda en *default*; no se avizoran modificaciones esenciales en el funcionamiento del

²⁴ Debe recordarse en este punto que actualmente existe un número considerable de trabajadores autónomos o monotributistas que en rigor sostienen una relación asalariada encubierta. Un ejemplo típico de esta situación son los nuevos empleos en el sector público.

sistema previsional, y tampoco en los principios de organización del régimen económico y social heredado. Esos principios subrayan el predominio del capital financiero vis á vis la profundización de un patrón regresivo de distribución de ingresos.

El diseño de un sistema previsional alternativo que privilegie la inclusión y contribuya a revertir la regresividad en la distribución de ingresos debería tener en cuenta el contexto argentino actual signado por fuertes heterogeneidades e inestabilidades del mercado de empleo. Por eso, la opción no es volver al viejo sistema de reparto.

La idea es que se trate de un sistema multipilar donde no haya regímenes en competencia, que sea unificado en los derechos que otorga y lo más simple posible en su modo de funcionamiento, que tenga criterios de fiscalización definidos y que esté coordinado con otros esquemas de protección social e impuestos. El nuevo sistema multipilar debería basarse en los siguientes criterios:

1. El problema central del sistema previsional vigente es de cobertura. Para solucionarlo, debería implementarse un beneficio universal y uniforme para todas las personas en edad laboralmente pasiva independiente de sus ingresos y de su historia contributiva, en la línea de la propuesta del Ingreso Ciudadano²⁶. Su valor debería ser al menos el de la línea de pobreza individual de este grupo etáreo de modo de garantizar que todos los adultos mayores accedan a condiciones materiales mínimas de existencia. Creo que un Ingreso Ciudadano para los Mayores (ICM) es el único modo de universalizar la cobertura del sistema previsional en el contexto actual y, por lo tanto, es el paso fundamental²⁷.

2. Como se ha mostrado en este trabajo, el régimen administrado por las AFJP no ha servido para cumplir ninguno de los objetivos que se le habían adjudicado y, además, es excesivamente costoso. En mi opinión, en la medida en que el aporte sea obligatorio, la administración privada de los fondos no sólo es ineficiente sino que además implica una asimetría de poder importante a favor de las AFJP y en detrimento de los aportantes. Por lo tanto, la conclusión es que el régimen privado obligatorio de capitalización individual debe eliminarse.

²⁵ Ver Lo Vuolo (2001)

²⁶ Para un desarrollo de los fundamentos del Ingreso Ciudadano y sus variantes, ver Barbeito y Lo Vuolo (1995). Para una cuantificación del efecto de un Ingreso Ciudadano para los Mayores sobre la pobreza y la indigencia, ver el trabajo de Barbeito (2005) para este seminario. Asimismo, Arza (2005) realiza una simulación para comparar el efecto distributivo de un beneficio universal vis á vis un beneficio focalizado y concluye que el primero implica una mejora mayor en la distribución de ingresos.

²⁷ Incluso el Banco Mundial que anteriormente se había manifestado contrario a un beneficio universal, en su reciente trabajo (Gill et al: 2003) incorpora esta alternativa como posibilidad. No así el Libro Blanco, que no la toma en cuenta sin esgrimir argumentos convincentes.

3. En su lugar, debería diseñarse un pilar contributivo obligatorio y único, administrado por el Estado y financiado por el principio de reparto. Las reformas previsionales “radicales” implementadas en las últimas décadas alrededor del mundo generalmente han lidiado con el pasaje del financiamiento por reparto al financiamiento por capitalización individual. En el caso actual de Argentina, sin embargo, es necesario realizar el proceso inverso: ¿cómo pasar de un sistema de capitalización individual a uno financiado por el principio de reparto, conservando los derechos adquiridos por los aportantes?. Aquí, creo que lo conveniente sería implementar un esquema de “cuentas nocionales”²⁸. Las cuentas nocionales funcionan del siguiente modo: los trabajadores registran aportes en cuentas individuales y al momento del retiro reciben un haber en función de la capitalización de esos aportes, y su expectativa de vida. Es decir, como en el caso de los fondos de jubilaciones y pensiones, existe un vínculo directo y explícito entre aportes y beneficios individuales. La diferencia es que, en los hechos, en el esquema de cuentas nocionales no existen tales fondos individuales, sino que los aportes se destinan a un fondo común de reparto que paga las jubilaciones corrientes y es una reserva para las prestaciones futuras. Además, la tasa a la que se capitalizan los aportes no está determinada en el mercado de valores sino que corresponde a la evolución de algún parámetro vinculado al funcionamiento de la economía (índice de producto, de salarios, etc.). La ventaja de implementar un esquema de este tipo en la Argentina actual es que los trabajadores podrían preservar los aportes realizados hasta ahora en el régimen de capitalización como derechos en sus respectivas cuentas nocionales, al tiempo que los fondos existentes en las AFJP podrían pasar a constituir un “fondo de reserva” para financiar las jubilaciones actuales y futuras.

Para concluir, sólo resta subrayar que es necesario que estos lineamientos de reforma previsional se planteen dentro de un marco mucho más amplio e integrado de reformas económicas, políticas y sociales que permitan revertir la lógica predominante en el modelo de acumulación heredado de los noventa y busquen construir un nuevo consenso distributivo en la Argentina sobre bases más justas y racionales²⁹.

²⁸ En la literatura se las conoce también como “cuentas virtuales”. Existe un número importante de países que han implementado sistemas de cuentas nocionales con distintas variantes. Ver World Bank (2001b) y Disney (1999) para una explicación del funcionamiento de estos esquemas y para una descripción de las distintas experiencias nacionales.

²⁹ Para mayor detalle sobre las características de la reforma que delinee aquí, consultar Lo Vuolo y Goldberg (2005).

Referencias Bibliográficas:

- Alonso, G. (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los 90'*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Arza, Camila (2004): *Distributional impacts of social policy. Pension regimes in Argentina since c. 1944*. Unpublished PhD Thesis, London School of Economics and Political Sciences.
- ——— (2005): *Models of pension policy and pension reform: distributional principles, ideas and the three pillar approach*, Mimeo.
- Barbeito, Alberto (2005): *La seguridad socioeconómica como base para construir un nuevo consenso distributivo*. Trabajo presentado en este mismo seminario. Mimeo.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (1994): *Análisis de la actual situación del mercado de trabajo y su probable proyección futura*. Buenos Aires: PRONATASS, Julio de 1994.
- Colina, Jorge (2003): *Las AFJP y las compañías de seguro de retiro en Argentina. Un estudio comparativo*. Nota de discusión de pensiones N° 02/2003. BID. Washington DC.
- Cruz-Saco, María y Mesa-Lago, Carmelo (1998): *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Disney, Robert (1999): *Notional Accounts as a pension reform strategy: an evaluation*, Social Protection Unit, WB.
- Flood, Cristina. y Scharf, A. (1993): *Un modelo de proyecciones para el sistema de previsión social*. Trabajo presentado en las 25 jornadas de finanzas públicas Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica de Córdoba.
- Gill, Indermit S., Packard, Truman, and Yermo, Juan (2003): "Keeping the promise of old age income security in Latin America", World Bank, Washington DC.
- Holzmann, Robert, Hinz, Richard, von Gersdorff, Hermann, Intermit, Gill, Impavido, Gregorio, Musalem, Alberto R., Rutkowski, Michal, Palacios, Robert, Sin, Yvonne, Subbarao, Kalanidhi, and Schwarz, Anita (2005) "Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform", World Bank, Washington DC.
- Lo Vuolo, Rubén (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ciepp-Miño y Dávila Ed. Buenos Aires.
- ——— (1996): "Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino", *Revista Comercio Exterior* (México), Vol. 46. N° 9, Setiembre de 1996, págs. 692-702 y *Estudios del Trabajo*, N° 11, Agosto-Diciembre de 1996.
- ——— (2001): *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- ——— (2002): "Ideology and the New Social Security in Argentina", en Christopher Abel & Colin Lewis (eds.), *Exclusion and Engagement: social policy in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Lo Vuolo, Rubén y Goldberg, Laura (2002): "Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional". Buenos Aires: Documento de Trabajo N°35, CIEPP.
- ——— (2005): "La Reforma de la Reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina". Buenos Aires: Documento de Trabajo CIEPP. Mimeo.
- Lordon, Frédéric (2000): *Fonds de pension, piège à cons?. Mirage de la démocratie actionnariale*, Editions Raisons d'agir, Paris.
- Maciel, Susana (1993): *Proyecciones de los potenciales aportantes y beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social por sexo, edad simple y años calendario. Período 1990-2025*. Secretaría de Seguridad Social – PRONATASS.
- Müller, Katherina (2002): *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro-Oriental*. Buenos Aires: Colección Políticas Públicas, Miño y Dávila -CIEPP.

- Posadas, Laura (1994): *El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones y el déficit previsional público*. Secretaría de Seguridad Social. PRONATASS.
- Rofman, Rafael (1998): *El Sistema Previsional Argentino a cuatro años de la reforma: Los temas pendientes*.
- Schulthess, Walter y Demarco, Gustavo (1993): *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma* (Santiago, Chile: Proyecto Regional de políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL -PNUD).
- Secretaría de Seguridad Social (2003): *El libro blanco de la previsión social*.
- World Bank (1994): *Envejecimiento sin crisis. Política para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington: World Bank.
- ——— (2000): *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- ——— (2001a): *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. Washington, DC: World Bank.
- ——— (2001b): *Notional Accounts. Notional defined contribution plans as a pension reform strategy*, World Bank Pension Reform Primer.