



Serie Análisis de Coyuntura – N° 18

---

## **Promesas falsas y necesidades ciertas**

**ACERCA DEL PROYECTO DE CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE  
PREVISIÓN ARGENTINO**

---

Rubén M. Lo Vuolo

Octubre 2008



## **Promesas falsas y necesidades ciertas**

### **ACERCA DEL PROYECTO DE CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE PREVISIÓN ARGENTINO**

Rubén M. Lo Vuolo<sup>1</sup>

El Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo que busca modificar el **Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones** (SIJyP) de la Argentina, eliminando el llamado Régimen de Capitalización individual de aportes, puede convertirse en una oportunidad para reformar el sistema con el objetivo de cumplir con los múltiples objetivos que justifican la existencia de esta política, a saber: sustentabilidad financiera, equidad intra- e inter-generacional, universalidad, prevención de la pobreza y cobertura adecuada del riesgo de los distintos grupos de población, entre los principales. O, por el contrario, ser un paso más en la lamentable historia de esta política social en el país y convertirse en otra frustración al servicio de objetivos de coyuntura, reproduciendo la lógica corporativa, fragmentada, asistencial y desigual que lo caracteriza desde hace mucho tiempo.

Los cambios institucionales de la envergadura de un sistema de previsión social son trascendentes y comprometen a varias generaciones, además de involucrar a la mayoría de las políticas públicas y ámbitos sociales (laboral, tributaria, demográfica, familiar, financiera, etc.). Lamentablemente, el Proyecto de Ley oficial parece elaborado sin el tiempo y los estudios necesarios para evitar un nuevo salto al vacío. Tampoco existen hoy, y pese a múltiples estudios que vienen señalando problemas en el sistema, otros proyectos de legisladores o actores políticos relevantes que planteen una reforma integral sustentada en los estudios adecuados. Argentina se ve otra vez envuelta en un debate público de trascendencia por imperio de las circunstancias y de una dinámica política poco atenta a la trascendencia de los temas. Hay que evitar que una vez más el sistema de previsión social sea el botín de la especulación de algunos oportunistas, sea cual sea su interés particular y se vuelva una institución capaz de representar el interés general de la sociedad.

Como lo anticipamos oportunamente (Lo Vuolo y Seppi, 2008), es innegable que la actual administración enfrenta crecientes problemas financieros derivados, entre otros temas, de los crecientes pagos de la deuda pública y la falta de acceso al crédito. De hecho, el sistema de previsión social ha venido financiando al Tesoro, posponiendo mejoras en los beneficios y poniendo en riesgo el financiamiento futuro del sistema. La necesidad de superávit fiscal creciente es cierta y se acrecienta frente a la crisis de la economía internacional. Desde el punto de vista macroeconómico, el grado de repercusión local de la crisis internacional depende en gran medida de la posibilidad de sostener el superávit fiscal. Pero este argumento no justifica un salto al vacío, de los tantos que soportó el sistema de previsión social en su historia, sino que es la oportunidad para ordenarlo de un modo más racional e igualitario.

En trabajos previos hemos justificado ampliamente la necesidad de abordar el problema del sistema de previsión social desde una **visión sistémica** (Goldberg y Lo Vuolo, 2006, capítulo 1). Con esa convicción, señalamos los defectos de los sucesivos cambios normativos realizados al SIJyP desde su creación, indicando que los mismos profundizaron la incertidumbre y la inseguridad sin alterar la desigual distribución de cargas y beneficios de sus normas y sus prácticas. La **nueva reforma profundice debe revertir este camino y**

---

<sup>1</sup> Investigador Principal. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp)



eso no depende sólo del esquema general (capitalización o reparto) sino de las reglas específicas en base a las cuales han de funcionar).

La evidencia disponible indica que las **sucesivas reformas profundizaron el patrón regresivo** de la distribución de ingresos<sup>2</sup>, en favor de una **ciudadanía de contenido patrimonial** y de la reproducción institucional de las desigualdades de un mercado laboral cada vez más fragmentado. La propia **reforma de 1968**, vigente hasta la década del noventa, profundizó la fragmentación institucional y la dependencia de los rendimientos del sistema con respecto a un mercado laboral cada vez más heterogéneo y desigual. A esos problemas estructurales, sumó el déficit financiero y el trato discriminatorio de sus reglas operativas en la práctica: sub-declaración de ingresos, falta de cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado, evasión, acceso discrecional a los beneficios para grupos que no cumplían con los requisitos contributivos, etc. En este sentido, no debe buscarse replicar los problemas de aquel sistema institucional.

Por su parte, **la reforma de 1994 no resolvió ninguno de los problemas heredados del antiguo sistema y, por el contrario, agregó otros**. Luego de la reforma cayó la cobertura previsional, no mejoró el cumplimiento de las normas, se multiplicaron las ineficiencias administrativas en los dos regímenes que componen en SIJyP, aumentó el costo de administración y el costo fiscal del sistema y disminuyó el valor real de los beneficios que se pagan a los actuales jubilados y pensionados. Todo esto, sin que se obtengan resultados positivos en el ahorro y la inversión, tal como se había pregonado.

Existen suficientes fundamentos para proponer una **reforma integral al actual sistema de previsión social argentino**. Es razonable el alegado objetivo que busca unificar el sistema en un **único sistema público de reparto**, dejando que la capitalización financiera e individual de aportes sea un complemento voluntario, como así también utilizar los recursos del sistema de previsión para **mejorar los actuales beneficios y darle solidez actuarial y financiera al sistema reformado**. Sin embargo, **la propuesta del Ejecutivo adolece de múltiples problemas que pueden atentar contra el efectivo logro de estos objetivos**.

Con esta convicción, en lo que sigue me propongo discutir algunos de los problemas del **Proyecto de Ley** por el cual el Poder Ejecutivo propone la creación del **Sistema Integrado de Previsión Argentino (SIPA)**, con fecha 21 de octubre de 2008. Luego, intento recuperar los argumentos principales expuestos en el último capítulo de nuestro libro *“Falsas Promesas. Sistema de Previsión Social y Régimen de Acumulación”* (Goldberg y Lo Vuolo, 2006), para insistir con los lineamientos de un nuevo sistema de previsión social que supere los problemas de las anteriores experiencias. A mi juicio, hay muchos problemas en la propuesta oficial de creación del SIPA que atentan contra este objetivo.

### **1. El Proyecto de Ley para la creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino**

**En términos generales**, el Proyecto de Ley propone traspasar a todos los afiliados del Régimen de Capitalización al Régimen de Reparto. Los haberes futuros de todas las personas que se jubilen, hayan aportado a uno u otro Régimen, serán calculados de acuerdo con las normas que rigen al actual Régimen de Reparto (1.5% del salario por año contribuido). Los fondos de las AFJP pasarán a ser administrados por el Estado y se le otorga a la ANSES la facultad de dictar la reglamentación.

---

<sup>2</sup> Para un análisis de la historia del sistema de previsión social argentino desde la óptica de su patrón distributivo, ver Arza, 2004. Retomo algunos de sus planteos en Lo Vuolo, 2007.



1) La primera dificultad es técnica, porque **no se ha dado a conocer ningún estudio técnico** que avale la **consistencia actuarial y financiera del nuevo sistema** para justificar la solvencia del mismo y su capacidad de pago. Esto, pese a que el art. 2 del Proyecto de Ley garantiza a los **afiliados del Régimen de Capitalización** que serán beneficiarios de “iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de presentación de la presente ley”, en comparación a la que habrían percibido en el régimen privado.

**No se entiende qué significa este artículo.** ¿Cómo se ha de estimar ese beneficio si por su naturaleza, el Régimen de Capitalización es de beneficio **indeterminado**? Ese cálculo es muy complicado en términos prácticos porque los beneficios no dependen sólo del tiempo de la contribución, sino del momento del cálculo y de la rentabilidad. En la práctica, ese cálculo **depende del momento en que se evalúe el valor del fondo de cada afiliado y del criterio de esa evaluación.** Todo indica que se pretende dejar al **arbitrio de la reglamentación del Poder Ejecutivo** la determinación de este valor y eso es **inadmisible** porque la experiencia indica **que puede determinar, además de valores cuestionables, innumerables juicios al Estado que recaerán en varios ejercicios futuros.**

2) Algo similar sucede con la disposición que establece que los afiliados que hayan realizado **contribuciones voluntarias** podrán transferirlas a la ANSES o mantenerlas en AFJP reconvertidas para tales fines. Aquí tampoco se ofrece información sobre este tipo de afiliación y la cuantificación del beneficio, mientras que tampoco se entiende que tipo de instituciones serán las “AFJP” reconvertidas y cuál será su solvencia financiera.

3) Por otra parte, se establece que los **beneficios jubilatorios** que actualmente pagan las AFJP (**Retiro Programado y Retiro Fraccionado**), pasarán a ser pagados por el Estado. Aquí tampoco queda claro si se recalcularán todos los haberes siguiendo las reglas que rigen en el sistema público, o si simplemente el Estado pagará a los beneficiarios del sistema privado los mismos beneficios que reciben actualmente. Pero hay una complicación adicional. El **Retiro Fraccionado** es un beneficio que consiste en extraer una suma de la cuenta de capitalización hasta que se acaben los fondos. Si se eliminan las cuentas individuales, ¿qué monto se pagará? ¿Hasta cuándo? Esta es otra fuente de potenciales litigios judiciales de costo incierto.

4) En cuanto a los beneficiarios de **Rentas Vitalicias de Capitalización**, que es el tercer tipo de beneficio disponible en el sistema privado y que ofrecen un haber nominal a lo largo de toda la vida del jubilado, se establece que seguirán percibiendo los haberes a través de las compañías de seguro. Por alguna razón no especificada, el proyecto de ley establece que no habrá cambios para los beneficiarios de este sistema, pero el punto es que esas compañías recibían el dinero de las AFJP, por lo cual algún cambio debería haber, al menos en el origen de los fondos traspasados.

5) Por otra parte, se establece que, en caso de corresponder, se otorgarán compensaciones a las AFJP en títulos públicos, por un valor que no podrá superar el capital social de las empresas. Aquí tampoco se precisa el significado de esa posibilidad, ni se establecen las normas para determinar dichas compensaciones.

Un punto central del Proyecto de Ley refiere a los **activos de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones** que administran las AFJP y que no son de su propiedad sino de



los trabajadores. Se dispone que los fondos (en especie) pasarían a formar parte del *Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público* (FGS) creado por Decreto 897/07. Este es uno de los puntos más sensibles del proyecto, por la magnitud de los fondos de que se trata y por el justificado temor al uso arbitrario de los mismos y el peligro de descapitalización del nuevo sistema.

Este temor es fundado. No sólo la historia del sistema muestra que los fondos del mismo han sido utilizados por décadas para otros fines, sino que este propio gobierno con **las amplias y discrecionales facultades administrativas de las que dispone**, viene tomando fondos del ANSES para financiarse. Por muchas décadas, durante el proceso de masificación del sistema de previsión social, existieron fondos de capitalización (colectiva, no individual) en las cajas jubилatorias similares al *Fondo de Garantía* actual. Justamente, estas cajas se fueron descapitalizaron porque la mayor parte de los fondos se invertían en títulos públicos con tasas reales negativas y se fueron otorgando beneficios jubилatorios sin respetar cálculos actuariales y con criterios arbitrarios por los gobiernos de turno.

En la mayoría de los países que tienen regímenes públicos de reparto, existen Fondos de Estabilización que permiten mantener la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo sin afectar los haberes de los beneficiarios ni la equidad intergeneracional. Los fondos de este tipo permiten acumular recursos en momentos en que la situación económica y/o demográfica es favorable para utilizarlos cuando no lo es. El uso de estos fondos está estipulado por legislaciones muy estrictas, **incluyendo las formas en que se deben capitalizar si las relaciones técnicas se alteran**. Nada de esto se establece en el Proyecto de Ley.

1. **No brinda ningún detalle sobre la modalidad de inversión y gestión de los activos que pasarán a manos del Estado.** Esto es inadmisibile. No es suficiente con declarar **la intangibilidad del Fondo de Garantía**. También es necesario asegurarse que las inversiones realizadas con esos fondos sean las apropiadas, estableciendo límites adecuados para las mismas. Estos fondos deberían ser administrados por un **organismo colegiado** con ingerencia mínima del gobierno y con la obligación de dar información pública de sus decisiones. Y ese organismo debe ser **independiente de la ANSES**.

2. En su artículo 6, el Decreto 879/2007 que crea el Fondo de Garantía adonde irán los activos previsionales, establece que: *“Los valores acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) no podrán superar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales autorizadas para la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional”*

El valor de los fondos a transferir es superior a este límite: se estima que las erogaciones anuales de la ANSES fueron en 2007 de aproximadamente 54.000 millones mientras que el valor total de los fondos de las AFJP supera los 97.000 millones. O sea, la transferencia supera el límite que establece el decreto de referencia, el cual puede asumirse que surgió de serios estudios técnicos en el tema. ¿Cómo se van a establecer esos límites ahora? ¿Con qué criterio?

Tampoco la legislación existente subsana este inconveniente. El Decreto 897/2007, que apunta a fijar pautas para el uso de los fondos, simplemente establece en su Art. 4 que: *“Los recursos del fondo podrán ser invertidos entre otros instrumentos financieros, en cuentas remuneradas del país o del exterior, o en la adquisición de títulos públicos o valores locales o internacionales de reconocida solvencia, y/o cualquier tipo de inversión habitual en los mercados financieros”*.



Lo anterior es muy grave debido a la **falta de autonomía entre la política de inversiones del FGS y las necesidades de financiamiento del PEN**. Aún cuando operativamente el FGS está en cabeza del ANSES, las decisiones de política de inversión de los activos previsionales están en manos del Comité de Administración de Inversiones<sup>3</sup>. Esto incluye la facultad de establecer los límites máximos en la cartera de inversiones de cada activo. Este Comité está conformado mayoritariamente por las dependencias del Ministerio de Economía y Producción que tienen entre sus responsabilidades el manejo de la caja del Tesoro. Esto resulta contradictorio con la idea de dotar de autonomía y sustentabilidad a la asignación de los fondos provisionales, ya que es evidente que las necesidades de corto plazo de las instituciones que ejecutan la política fiscal del gobierno estarían decidiendo sobre la aplicación de estos fondos cuyo objetivo es sustantivamente diferente.

No debe extrañar, entonces, el lugar preponderante que tienen las inversiones en instrumentos de **deuda del Estado Nacional, también en las provincias, municipios y empresas estatales**. Distintas informaciones señalan que en el FGS la participación de los instrumentos de deuda pública excede aún a las que normatizan a las AFJP. Esto es aun más grave si se considera que la ANSES, siguiendo lo dictaminado por el Comité de Administración de Inversiones, debería elaborar **un plan de inversiones** en la oportunidad de elevar el proyecto de presupuesto para el año siguiente. Al menos públicamente no se conoce la existencia de ese plan que debería aprobar, con sus eventuales modificaciones<sup>4</sup>, el Comité de Administración de Inversiones.

Por lo tanto, **no está claro cuál será el destino de los fondos y no es adecuado dejarlo en manos de un organismo como el ANSES**. En el Decreto 897/2001 y en la Ley 26222 se establece que los recursos del Fondo sólo podrán utilizarse para pagar prestaciones de la seguridad social. Sin embargo, en el Decreto 897/2007 en su artículo 11 deja cierto margen de maniobra: *“En ningún caso los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) podrán financiar un gasto con fines distintos a los previstos en el artículo 15 de la Ley N° 26.222. En este sentido, todo valor que no fuere utilizado para afrontar los gastos permitidos, deberá ser invertido en las condiciones que establezca el Comité de Administración de Inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS)”*.

Por su parte, la ley 26222, en su artículo 15 señala: *“A los efectos de su preservación y sustentabilidad futura, los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social integrados por los activos financieros de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL serán invertidos conforme a lo dispuesto en la Ley N° 24.156, debiendo únicamente ser utilizados para efectuar pagos de beneficios del mismo sistema”*.

**Esta normativa debe modificarse y establecer un instituto legal específico para los fondos del sistema**. Tal como está, los fondos no podrán *usarse* para otros fines que no sean pagar los beneficios previsionales, pero sí podrán *invertirse* con la autorización del Comité de Administración de las Inversiones gestionado por la ANSES. Esto es inadmisibile: los fondos deben regularse por un instituto legal específico, técnicamente sustentado en estudios pertinentes y administrado por un organismo independiente y fiscalizado públicamente.

Esto no se resuelve con el artículo que dispone que la actividad de la ANSES va a estar sujeta a la **supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social en el Congreso**. En primer lugar, porque el problema no es sólo supervisar

<sup>3</sup> Con política de inversión nos estamos refiriendo al conjunto de decisiones que hacen a la seguridad, rentabilidad, sustentabilidad, etc., de los fondos de la previsión social. Ver Art. 5, 7 y 8 del Dec 897/2007

<sup>4</sup> El decreto posibilita efectuar modificaciones a dicho plan cuando existan situaciones coyunturales, aunque no explica cuando y en qué contexto podrían perfeccionarse las mismas.



sino tener un organismo de decisión colegiado que esté cotidianamente ocupándose del tema. Además, las decisiones de esta Comisión no tendrían carácter vinculante, lo cual le quita peso efectivo a su acción. Como ejemplo, sirve observar lo que sucede con la Comisión de Seguimiento creada por el propio Decreto 897/2007, con el objetivo de brindar a la sociedad información sobre el estado y la evolución del FGS<sup>5</sup>. Más allá de los problemas de su conformación corporativa y poco plural, no hay precisiones acerca de la información que debe requerirse, la misma se debería recabar semestralmente, y no tienen carácter vinculante.

Otro punto relevante es el destino de los ingresos corrientes que se traspasan a la ANSES, que según datos recientes pertenecen a 3.621.760 de afiliados-aportantes del sistema privado, **por un monto total de cerca de mil millones de pesos mensuales**. Esto se vincula con una cuestión central: el Proyecto de Ley pretende que todo está resuelto pasando a los afiliados al Régimen de Capitalización al Régimen Público de Reparto, **como si este último no tuviera problemas**. Por el contrario, una reforma de esta envergadura sólo puede justificarse con una modificación al Régimen de Reparto, lo cual resulta casi obvio: **el Régimen de Reparto fue construido para “competir” con los afiliados del Régimen de Capitalización y ahora debería cumplir con otra función dado que será un sistema único**.

1. En el proyecto de ley no se establece qué se hará con los recursos corrientes que se traspasarán al ANSES. La experiencia de los fondos transferidos con el cambio anterior que habilitó traspasos parciales y voluntarios, no indica que ese tema haya que dejarlo en manos del Ejecutivo, porque de lo contrario terminará siendo usado para cualquier fin. Hay que garantizar que esos recursos tengan el destino adecuado: **mejorar la cobertura, mejorar los haberes y mejorar la movilidad**.

2. Otra cuestión vinculada a la anterior es la **movilidad de los haberes**. La reciente reforma, además de ignorar la necesidad de atender los ajuste pasados, estableció una mecánica de aumentos **ligados a la evolución de los ingresos de la ANSES por beneficiario**. ¿Los ingresos que se verán incrementados por el traspaso, serán considerados en la fórmula? ¿O se orientarán las contribuciones también al *Fondo de Garantía*? ¿Significará esto una violación de la Ley?

Otro tema ausente se vincula con las normas que regulan la distribución de los recursos tributarios entre la Nación y las Provincias. Esto es, las que rigen en ausencia de la necesaria pero ausente **Ley de Coparticipación Federal de Impuestos**. Desde los inicios del régimen de convertibilidad, y con la justificación del traspaso de recursos a las AFJP con la reforma de 1994, el Sistema Previsional ha sido apuntalado mediante diferentes fuentes de recursos, entre las que figuran asignaciones específicas provenientes de tributos nacionales (como Ganancias, Bienes Personales y Combustibles, entre otros). Ahora que la Nación recuperaría los aportes y contribuciones que iban a financiar al Régimen de Capitalización, ¿se terminarán esas asignaciones específicas y se distribuirán sus fondos entre las Provincias? A esto se agrega el problema de las Cajas Provinciales, algunas de las cuales se traspasaron a la Nación y otras, las de las Provincias más grandes, siguen en manos de las jurisdicciones provinciales. Cuando se habla de sistema único e integrado, como lo hace el Proyecto de Ley del Ejecutivo, ¿se está pensando en resolver estas disímiles situaciones y también unificar criterios con las Cajas Provinciales?

Finalmente, otro tema muy oscuro es el vinculado al papel que asumirá el Estado en relación a aquellas títulos representativos del **capital de empresas privadas y que hoy forman parte de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones**. Esto tampoco puede dejarse librado al arbitrio del Poder Ejecutivo. Esas acciones fueron adquiridas con el solo objetivo de cumplir con normativas vinculadas al sistema de previsión social y no pueden ser botín

---

<sup>5</sup> Ver Art. 14 del Dec 897/2007.



de nadie sino servir sólo para la capitalización del Fondo que garantice la solvencia del sistema.

Hasta aquí las cuestiones vinculadas al articulado del Proyecto de Ley del que busca crear el SIPA. Como puede verse son múltiples los interrogantes y los problemas que ese articulado genera. De no atenderse adecuadamente los mismos, es lícito suponer que **esta reforma no va a alcanzar los objetivos que se alegan en su favor**. Quienes sostienen que es un instrumento legal realizado de manera apresurada y que adolece de múltiples fallas técnicas, tienen muchos fundamentos.

Sin embargo **esto no invalida la necesidad de reformar el sistema y hacerlo más racional, justo y viable que el actual SIJyP**. En tal sentido, un punto central es reformular el Régimen de Reparto para cambie sus prioridades y se vuelva sostenible financieramente en el tiempo, además de evitar muchos de los problemas señalados del modo en que se plantea el traspaso de los afiliados del Régimen de Capitalización.

Y aquí hay que ser claros en las prioridades. El actual Régimen de Reparto no atiende a la prioridad de garantizar de forma universal una jubilación básica a toda la población trabajadora. Más de la mitad de los trabajadores en Argentina **no realizan aportes** y a ellos se suman muchos que participan sólo intermitentemente en el mercado de trabajo formal y que no lograrán cumplir los años de aportes necesarios para obtener beneficios previsionales a la edad jubilatoria. Estos trabajadores son **rehenes de funcionarios que les otorguen o no moratorias, programas asistenciales y medidas discrecionales**.

Este y otros problemas del Régimen de Reparto siguen sin resolverse y esta es la oportunidad de hacerlo. En lo que sigue me ocupo de sugerir los principales lineamientos para la misma.

## 2. La necesidad de reformar el actual Régimen de Reparto

Como lo sostenemos en otro trabajo (Goldberg y Lo Vuolo, 2006), al cual me remito para consultar los fundamentos, la evidencia y las investigaciones pertinentes acerca de lo aquí se expone, el principio ordenador de estos cambios debería ser la **efectiva reversión de la tendencia a profundizar el patrón regresivo de la política previsional, modificando su relación con el proceso de acumulación de capital y abandonando su dinámica fragmentaria que construye una suerte de "ciudadanía patrimonial" en el interior del sistema de protección social del país**. Para discutir los lineamientos de una reforma integral al SIJyP, tomamos dos referencias. Por un lado, los términos principales del debate internacional; por otro lado, las reformas y políticas concretas y los términos actuales de la discusión en la Argentina.

De ese análisis, concluimos que la prioridad de un sistema de previsión social para sociedades como la argentina es garantizar el acceso a un ingreso suficiente para que la población en edad laboral pasiva pueda tener garantizada la cobertura de necesidades humanas básicas. Esa prioridad no admite condicionamientos. Sobre esa base garantizada, se deben construir los otros pilares de un sistema integrado.

Es por ello que hemos analizado diversas modalidades de integración de pilares en el sistema de previsión social, teniendo en cuenta la realidad de la existencia del SIJyP como así también la historia del país. La conclusión es que una reforma del actual sistema, que tenga como prioridad la garantía de una jubilación universal e incondicional, debería mantener los criterios fiscales, financieros y distributivos de los sistemas de reparto, pero al mismo tiempo establecer un vínculo entre aportes y beneficios. Si se establecen adecuadamente los parámetros, los sistemas más adecuados para ello son los llamados



**sistemas de cuentas nocionales** que pueden permitir aliviar los problemas de desequilibrio financiero de los sistemas de reparto de beneficio definido y al mismo tiempo disminuir la incertidumbre propia de los sistemas de capitalización de beneficio indefinido. Esto se logra estableciendo reglas operativas adecuadas a cada contexto específico y estableciendo una determinada combinación del sistema de cuentas nocionales con los otros pilares del sistema de previsión social.

Además, este tipo de sistema puede facilitar la transición y evitar tanto los problemas judiciales que pueden desprenderse del Proyecto de Ley del gobierno como el uso de los fondos para otros fines que no sea el sostenimiento financiero del sistema. Argentina tiene que resolver el problema de sus dos regímenes paralelos en crisis (público de reparto y de administración privada de capitalización de aportes) donde el responsable principal de los frustrantes resultados es el régimen de capitalización individual de aportes. Pero, al mismo tiempo, el país tiene que resolver el problema de la cobertura universal y la redistribución progresiva de ingresos en un ambiente de mercado laboral muy precario donde los ingresos se distribuyen de modo muy regresivo.

A nuestro modo de ver, el problema de cobertura y de prevención de la pobreza del sistema previsional de Argentina, debe resolverse con un beneficio no contributivo universal e incondicional para las personas en edad laboral pasiva (**un ingreso ciudadano para las personas en edad laboralmente pasiva**). Las **cuentas nocionales** sirven para **facilitar la transición desde el actual régimen de capitalización financiera de aportes hacia un sistema de reparto de administración estatal**, con un mecanismo de control financiero inspirado en el del balance automático del sistema sueco que discutimos ampliamente en el libro de referencia. Lo peor que puede hacer el país es “negociar” entre los diversos actores corporativos un nuevo parche al actual sistema<sup>6</sup> o zambullirse nuevamente en una reforma que tenga objetivos sólo de corto plazo, sean ellos fiscales, financieros o políticos.

### 3. Lineamientos para el diseño del pilar “cero”: cobertura universal, distribución progresiva del ingreso y prevención de la pobreza

¿Cómo ponderar las prioridades entre los diversos objetivos de un sistema de previsión social? Este sistema necesariamente implica una **distribución de recursos**, ya sea **inter o intra-generacional e inter o intra-personal**. La evaluación de los resultados distributivos de los distintos modelos de sistemas “multi-pilares” es útil observar los resultados de los ejercicios realizados por Arza, 2005. Teniendo en cuenta la **distribución socio-demográfica** de la Argentina para el año 2000, y ubicando a cada decil de perceptores de ingresos de acuerdo al tipo de beneficios al que podría acceder conforme a cada modelo, se llega a las siguientes conclusiones:

- 1) En el caso de un **modelo totalmente contributivo** donde los beneficios se vinculan estrechamente con los ingresos de las personas, el patrón de distribución en la pasividad es más regresivo que la distribución antes del retiro.
- 2) Cuando el modelo incorpora la garantía de un ingreso mínimo para quienes cumplen con las condiciones de acceso, se reducen algunas de las desigualdades derivadas de la cobertura, pero no se cancelan: el coeficiente de Gini en la pasividad sigue siendo más elevado que el de la etapa activa.

<sup>6</sup> Este es el caso, por ejemplo, del llamado Libro Blanco de la Previsión Social (Secretaría de Seguridad Social, 2003).



- 3) El único modelo en el que el índice de Gini de la pasividad resulta levemente menor es el que considera un **beneficio uniforme** para los que cumplen con los requisitos de acceso, combinado con un pilar contributivo que vincula los beneficios a los ingresos personales.

En este punto es oportuno recordar que a este tipo de desigualdades deben sumarse otras, como **las formas de financiamiento** de los sistemas. Por otra parte, la falta de cobertura universal junto al uso de (regresivas) rentas generales para cubrir los baches, ha implicado una distribución regresiva en contra de los sectores más pobres.

En el mismo trabajo, la autora realiza otra serie de ejercicios cuantitativos simulando los impactos distributivos de distintas variantes contempladas en los **modelos de reforma que están actualmente en discusión**. Para ello, no sólo tiene en cuenta qué pilares se contemplan en cada diseño sino también el tamaño relativo de cada uno (es decir, su **prioridad**) y el patrón distributivo resultante en sus tres dimensiones (**distribución de derechos, de recursos y de riesgos**).

Los resultados obtenidos permiten ilustrar y comparar el patrón distributivo de distintos diseños de “**pilar cero**”, como beneficio asistencial condicionado a un test de recursos, o como beneficio universal incondicional. La conclusión es que existe una suerte de “**paradoja distributiva**” que cuestiona la siguiente idea de sentido común: un beneficio asistencial focalizado es más igualitario que uno universal porque el primero alcanza sólo a los más pobres y el segundo a todas las personas.

La paradoja distributiva se debe, por lo menos, a la suma de dos efectos. En primer término, si bien el beneficio focalizado tiene un mayor impacto distributivo por unidad de dinero gastado, no necesariamente lo tiene para el conjunto del gasto que suele ser muy reducido y no alcanza a todos los que lo necesitan. El segundo motivo tiene que ver con el diseño global del sistema, y toma en cuenta no solo el tamaño y el nivel del beneficio del pilar cero sino también su tamaño en relación con los otros pilares.

Dadas las características del mercado laboral de la Argentina, **un beneficio asistencial sujeto a test de recursos sólo puede reducir las desigualdades previas al retiro a costa de generar tasas de reemplazo muy reducidas para los niveles de ingreso medios y altos**. A nuestro juicio, es improbable un escenario de este tipo en el país porque quienes proponen un beneficio asistencial lo hacen precisamente para estimular el aporte a los pilares contributivos en busca de una mayor tasa de reemplazo. Es por eso que plantean que el nivel del beneficio asistencial sea bajo y de acceso muy restrictivo. **Un sistema multipilar de beneficio asistencial por test de recursos, con mayores tasas de reemplazo en el pilar contributivo, genera un escenario final de fuerte desigualdad distributiva**.

En cambio, un **beneficio universal** genera tasas de reemplazo superiores, mejorando al mismo tiempo la distribución de los ingresos. Para todas las combinaciones simuladas, esta alternativa produce una **mejor distribución del ingreso en la pasividad que durante la vida activa y mejor que la que producen los escenarios del beneficio asistencial**. Además, las tasas de reemplazo son más elevadas para los grupos de ingresos medios y altos porque tienen posibilidad de contribuir en el primer y segundo pilar, acumulando fondos adicionales.

Con estos y otros elementos, es razonable postular que **el único modo para alcanzar la cobertura universal es implementar un beneficio universal e incondicional; y que su nivel debe ser tan elevado como lo requiera el objetivo de prevención de la pobreza**. Este tipo de beneficio sería distributivamente más progresivo que uno asistencial por test de recursos, y puede combinarse con un pilar contributivo con alta tasa de reemplazo sin que ello afecte la progresividad en la distribución de ingresos. En pocas palabras, en el contexto específico de la Argentina actual, para lograr la cobertura universal y prevenir la



pobreza en la vejez se requiere un sistema de previsión social que distribuya ingresos de forma progresiva y mediante un beneficio universal e incondicional.

El argumento que queda en pie en contra del beneficio universal e incondicional es que el mismo tendría un **costo** imposible de afrontar por su elevada carga tributaria. Esta conclusión se deriva del cálculo que toma como referencia “lo que habría que sumar” al impuesto al salario para financiar un beneficio de este tipo. Pero el razonamiento es erróneo porque está asociado conceptualmente al *modus operandi* de los sistemas tradicionales.

Para evaluar adecuadamente el costo de un beneficio universal e incondicional **las preguntas deberían formularse de otro modo**: i) ¿cuál es el ingreso tributario necesario para financiar un beneficio para todos los ciudadanos en edad pasiva?; ii) una vez establecido el beneficio universal, y a medida que se produzca el natural proceso de envejecimiento de la población, ¿debería necesariamente causar una reducción en el estándar de vida de quienes lo financian?

En el **Apéndice** presentado en nuestro trabajo de referencia (Goldberg y Lo Vuolo, 2006) se expone un ejercicio simple para responder a estas preguntas siguiendo los ejercicios realizados por Willmore, 2001. Allí se observa que: i) es falso que el envejecimiento de la población sea un problema que no pueda resolverse por medio de un sistema de reparto; ii) el centro del problema para el pago de un beneficio universal es el patrón de distribución de ingresos de la sociedad en su conjunto y entre los propios jubilados. Esto es así porque el envejecimiento de la población no puede generar una “crisis de producción”, por lo que la estrategia discursiva en favor del ahorro y el crecimiento que se utiliza para fundamentar el sistema de capitalización, no tiene sentido. Para atender el envejecimiento de la población lo que se requiere es establecer parámetros distributivos diferentes y controlables.

El pilar universal e incondicional puede resultar más caro que otras propuestas en términos brutos, pero es sostenible en términos relativos y alcanza una cobertura de ingresos que los otros no logran. Además, genera beneficios adicionales como el ahorro de costos de gestión, una mayor seguridad de financiamiento, menor espacio para las manipulaciones políticas, mejores incentivos para trabajar y ahorrar, y la garantía de una cobertura universal. En síntesis, la prioridad de un nuevo sistema de previsión social para la Argentina debería ser el pago de un beneficio universal e incondicional al que tengan derecho todas las personas que alcancen una determinada edad, independientemente de sus registros contributivos<sup>7</sup>.

Para que el efecto sea verdaderamente redistributivo, la jubilación debería pasar a formar parte de la **base tributaria imponible para el impuesto a los ingresos** (ganancias), por lo que aquellos que superaran ciertos niveles declarados como mínimos exentos, pagarían el correspondiente tributo. En otras palabras, actuaría como un “ingreso ciudadano” para las personas en edad pasiva (Barbeito, 1995).

Por último: ¿Cuál debería ser su valor? Dado el objetivo que se persigue con este beneficio, **el piso mínimo debe ser el nivel de la pobreza para las personas en edad pasiva**. Esto requiere un adecuado cálculo del mismo, superando las deficiencias que actualmente

---

<sup>7</sup> Hay pocos ejemplos de jubilaciones básicas que no están sujetas a algún tipo de condiciones. Hasta la fecha, registramos siete países que tienen beneficios de este tipo: Nueva Zelanda, Mauricio, Bostwana, Bolivia, Namibia, Nepal y Antigua. Canadá y los países nórdicos la tenían pero fueron moviéndose a test de recursos. Nueva Zelanda aparece como el único ejemplo de país industrial con este tipo de beneficio, que data de 1898 y se volvió universal sin ningún tipo de test en 1938. El caso es excepcional, en tanto nunca tuvo un programa contributivo y obligatorio; de hecho, una propuesta de modificar el actual sistema en esa dirección fue derrotada en una proporción de 12 a 1 en un referendun realizado en 1997.



tiene la aplicación del criterio de “adulto equivalente” para este grupo de edad<sup>8</sup> (y por supuesto terminando con la destrucción del sistema estadístico oficial que viene ocurriendo en el país por la vergonzante intervención al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC). El **beneficio sería individual**, por lo que una pareja en edad de jubilarse gozaría de dos beneficios de este tipo.

Finalmente, dadas las características del **mercado de empleo argentino, el hecho de no haber registrado aportes no es sinónimo de no haber trabajado**. Por el contrario, suele significar que esas personas han trabajado, pero en condiciones mucho más precarias que otros trabajadores que sí pudieron aportar al sistema y no son culpables de ello. Su situación no encuentra otra opción en el régimen de organización económica y social vigente en el país. Además, y tal como lo enseñan los recientes estudios sobre el uso del tiempo social y la división de género en los regímenes de bienestar, existen múltiples trabajos socialmente útiles que no tienen reconocimiento institucional por no estar intermediados por la relación económica de empleo (como es el caso del trabajo doméstico gratuito, entre otros).

#### 4. Lineamientos para el diseño del pilar contributivo de reparto

Hasta aquí hemos expuesto las ventajas de optar por un pilar cero de beneficio universal e incondicional como instrumento efectivo para garantizar la cobertura universal de un ingreso, prevenir la pobreza y establecer un patrón distributivo progresivo en el sistema de previsión social. Estos impactos dependen también del modo en que este ingreso universal e incondicional se combine con los ingresos provenientes del resto de los pilares. A continuación abordamos esta cuestión.

##### 5.1. *Un sistema público único*

La experiencia de la reforma previsional argentina y de otras inspiradas en los dogmas de lo que hemos denominado Nueva Ortodoxia Previsional (Lo Vuolo, 1996; 1997; 2002) muestran que, al menos en contextos como los de América Latina, no es eficiente la convivencia de regímenes obligatorios y paralelos que compiten por los aportes de los mismos afiliados. El resultado es la disputa por la atracción de los grupos de menor riesgo (es decir, rentables) mientras se expulsa del sistema a los grupos más vulnerables. Además, se generan mayores costos administrativos, se detraen recursos para el pago de servicios de promoción que no son propios de la seguridad social y se desaprovechan economías de escala, entre otras dificultades.

El problema de la convivencia entre dos regímenes contributivos obligatorios **no se resuelve con el libre traspaso entre ambos**<sup>9</sup>. Por el contrario, habilitar esta opción implica aumentar la incertidumbre del conjunto del sistema y de las personas. Lo que se requiere es un **sistema público único** cuyo diseño se adapte a las características del país.

##### 5.2. *Un pilar de reparto obligatorio y un pilar de capitalización individual voluntario*

Es inconsistente obligar a las personas a aportar a un régimen de capitalización individual administrado por compañías privadas. Las razones son diversas y en algunos casos han sido reconocidas incluso por el propio Banco Mundial, a pesar de que el

<sup>8</sup> Ver Lo Vuolo et al, 1999, Capítulo 5, p.p.151-52.

<sup>9</sup> Como se ha establecido en recientes reformas siguiendo algunas propuestas reseñadas en nuestro trabajo (Goldberg y Lo Vuolo, 2006, capítulo 6)



organismo fomenta este tipo de pilar obligatorio. En concreto, **existe una evidente contradicción entre la supuesta libertad de elección del trabajador en el régimen privado y la obligación de aportar**. Más aún, en la Argentina esa contradicción es la fuente de muchos de los problemas identificados en el diagnóstico. De hecho, como lo demuestra un estudio sobre el tema (Colina, 2003), **los seguros de retiro voluntarios han mostrado en la Argentina mucho mejor desempeño que las AFJP en todos los indicadores relevantes**. La explicación principal se encuentra justamente en su carácter voluntario.

Del lado de los usuarios, porque la posibilidad de no participar les da un poder de negociación compensatorio de la asimetría de información que sufren frente a un producto financiero tan complejo. Del lado de las compañías, porque no están obligadas a recibir a clientes que no reúnen requisitos mínimos, por ejemplo capacidad de aporte regular. Además, la posibilidad de que el afiliado abandone el sistema de seguro de retiro mantiene a las compañías más competitivas. Estas ventajas no existen cuando la afiliación es coercitiva, como ocurre en el régimen de capitalización del SIJyP.

Supuestamente, un mérito del sistema de AFJP es que los trabajadores son propietarios de los fondos. Este es otro problema que se suma a los ya enumerados. Porque las AFJP quedan liberadas de responsabilidades ya que no tienen que garantizar un nivel de beneficio sino que su función se limita a que la rentabilidad se ubique dentro de una banda alrededor del promedio<sup>10</sup>. El incentivo para la eficiencia en la administración de los fondos es muy bajo en tanto el riesgo financiero sistémico es absorbido totalmente por los afiliados.

Por el contrario, en los Seguros de Retiro los usuarios transfieren la propiedad de sus ahorros a la compañía, que se hace responsable patrimonialmente por una renta futura, más una rentabilidad mínima definida en forma ad hoc. Como la compañía asume el riesgo, existen mayores incentivos para una buena administración y rentabilidad de los fondos. Además, como la comisión que cobran las compañías de seguros de retiro proviene del libre acuerdo entre partes y se paga sólo después de que se superó la rentabilidad mínima garantizada, el mecanismo se vuelve mucho más eficiente que el de las AFJP que tienen una comisión predeterminada que se paga por adelantado independientemente de los resultados.

La conclusión es que **las cuentas individuales de administración privada pueden ser útiles si la afiliación es voluntaria y se somete a las regulaciones propias de los mercados de seguro**. Este requisito tiene sentido en la medida en que el sistema tiene el objetivo de desarrollar esos mercados, antes que el de ofrecer cobertura de seguridad social a los trabajadores (Lordon, 2000). Un esquema de cuentas individuales donde cada uno capitaliza sus propios ahorros, paga una comisión por su administración y recibe una renta financiera conforme al valor de su fondo, debería ser **voluntario**.

Dicho esto, es evidente que en la Argentina, **el Estado tiene la responsabilidad de construir un pilar contributivo obligatorio** por las siguientes razones: i) la necesidad de pagar una carga importante de beneficios heredados de los sistemas anteriores; ii) la necesidad de reconstruir mecanismos de solidaridad generacional institucionalizada en una sociedad crecientemente desintegrada; iii) la existencia de un sistema contributivo obligatorio en funcionamiento.

Asumir esta obligación **no implica mayores costos fiscales en el tiempo**. Los problemas fiscales que debe resolver un régimen de reparto no son mayores que los que genera un régimen de capitalización por tres motivos: i) el enorme costo fiscal de transferir el impuesto al salario hacia la acumulación de fondos financieros; ii) la incertidumbre y elevado costo del pago de beneficios asistenciales para quienes no logran acceder a un

---

<sup>10</sup> En la práctica, las AFJP más grandes son las que determinan el promedio de la rentabilidad y por lo tanto fijan el portafolio promedio establecido en las bandas.



beneficio suficiente; iii) el costo de los intereses de la deuda pública que debe emitirse como resultado de los problemas fiscales de la transición.

### 5.3. *Un sistema de reparto de cuentas nocionales*

Los sistemas de seguro social de reparto generan múltiples **transferencias durante el ciclo de vida de las personas y entre las generaciones**. La magnitud de las transferencias intra-generacionales depende de las distintas edades de retiro y expectativas de vida, la incidencia diferencial de los beneficios básicos sobre trabajadores de menores salarios o a tiempo parcial y de los diferentes registros contributivos de trabajadores con períodos más largos o cortos de desempleo o empleo formal. A estas se suman las transferencias verticales dentro de la misma generación como, por ejemplo, las distintas escalas de beneficios que permiten mayor tasa de reemplazo del salario a trabajadores de menores ingresos.

Los mecanismos de transferencia intergeneracional pueden ir en ambas direcciones. Así, en los inicios del sistema previsional de la Argentina existió una transferencia positiva hacia las generaciones jóvenes, porque al comienzo el sistema no tenía muchos beneficios para pagar. La reforma de 1994 tuvo un efecto inverso, al descargar sobre los actuales contribuyentes el costo del déficit generado por la transferencia de recursos públicos a las AFJP. Además, al aumentar los requisitos de acceso, las generaciones jóvenes también se vieron perjudicadas porque aumentó la probabilidad de aportar al sistema y no recibir beneficios futuros adecuados. Finalmente, en el sistema actual también hay transferencias derivadas de los mecanismos de cálculo del haber: las menores ganancias (y pérdidas relativas) están concentradas en las generaciones que sufren la crisis del sistema en la parte final de su etapa activa, independientemente de si están afiliadas al régimen público o privado.

El pilar contributivo de reparto debería tener establecidos **mecanismos explícitos de cálculo del haber, de forma de clarificar las transferencias de ingresos que genera y ser controlable fiscalmente**. Un sistema de reparto de **cuentas nocionales** que cuente con un **fondo de reserva** y con un **mecanismo de balance automático**, podría ser adecuado para cumplir esos requisitos.

¿Por qué? En primer lugar, porque el cálculo del haber se registra formalmente en la cuenta individual, pero los aportes no van a capitalizarse a la tasa que obtendría un fondo de inversión en el mercado de capitales, sino que lo hacen en base a algún **parámetro conocido del funcionamiento macroeconómico de la economía** (como el producto, el salario promedio, o incluso una tasa de interés de referencia, etc.).

En segundo lugar, porque el ajuste es colectivo, en tanto que los aportes no son una cuota parte de una cartera de valores, sino que existe un **fondo de reserva que forma parte de los activos del sistema y cuya función es actuar como soporte de la relación técnica entre activos y pasivos**. Ese fondo no se acumula indefinidamente, sino sólo en función de lo que exige la relación técnica señalada y descarga los ajustes sobre los índices de actualización.

En tercer lugar, este esquema, que **indexa** el capital nocional y los propios beneficios con indicadores vinculados al ingreso promedio, tiene la ventaja de establecer una **relación estable entre beneficio medio e ingreso medio**. Esto implica que el “riesgo no asegurable” pasa a ser el riesgo de no poder indexar el capital nocional y las jubilaciones por el crecimiento del ingreso medio, manteniendo una tasa de contribución fija. Por ejemplo, y a diferencia del actual sistema, la incorporación de nuevos aportantes beneficia al conjunto, porque aumenta el “activo” del sistema. Esto institucionaliza mecanismos de solidaridad, en la medida en que una mayor incorporación de contribuyentes permite mejorar la jubilación promedio.



El diseño de cuentas nocionales tiene otras ventajas, a saber:

- i) el beneficio que paga el pilar contributivo se vincula con los aportes de toda la etapa activa;
- ii) pueden contabilizarse aportes en aquellos períodos en que el contribuyente está desempleado, o inactivo (maternidad, paternidad, etc) incluso con criterios diferentes según esté al comienzo o al final de la etapa laboralmente activa;
- iii) tiene en cuenta la esperanza de vida al momento de jubilarse, pero distribuyendo ese riesgo entre un grupo de población amplio;
- iv) el equilibrio financiero está controlado al interior del propio sistema.

En el caso particular de la Argentina, a los argumentos generales expuestos se suma el hecho de que adoptar un sistema de este tipo como pilar contributivo y obligatorio, **simplificaría la transición** desde el actual régimen de capitalización privada hacia la reconstrucción de un sistema de reparto estatal financieramente controlado. **Las características del diseño de cuentas nocionales permiten asimilar fácilmente los derechos adquiridos en las cuentas de capitalización en las AFJP** evitando así el problema de eventuales demandas judiciales.

Además, **los fondos de propiedad de los trabajadores se destinarían a integrar el fondo de reserva necesario para garantizar el valor de los beneficios en el nuevo sistema.** El mecanismo de cuentas nocionales también **absorbería a los actuales aportantes al régimen de reparto, reconociendo adecuadamente sus derechos adquiridos.**

## 6. Comentarios finales: ¿qué hacer con el sistema de previsión social argentino?

Nuestra conclusión es que una reforma integral del SIJyP debería tender a implantar un único sistema público obligatorio, compuesto por dos pilares:

1. Un pilar básico que pague un beneficio universal, uniforme e incondicional.
2. Un pilar contributivo obligatorio, cuyos beneficios estén vinculados a los aportes y que se financie por un mecanismo de reparto, de modo de permitir distribuir los riesgos individuales. Dada la estructura de funcionamiento actual del SIJyP, así como la necesidad de contemplar la inercia institucional y de encarar una transición ordenada, entendemos que el modo menos traumático de cambiar el sistema actual es mediante el diseño de un esquema de reparto basado en cuentas nocionales que absorban las actuales cuentas individuales de capitalización financiera administradas privadamente.

Finalmente, continuaría habilitada, como hasta ahora, la opción voluntaria de contratar Seguros de Retiro privados. Esta alternativa estaría regulada por las normas específicas que hacen a este tipo de productos, y fuera del alcance del sistema previsional público.

Este es el esquema que nos parece más adecuado para orientar la reforma del actual sistema de previsión social de la Argentina. No se trata de un modelo ideal, sino de un modo de organización del sistema de previsión que, a nuestro juicio, tendría posibilidades lógicas de estabilizarse y obtener rendimientos positivos en el contexto



particular de la Argentina y podría alcanzar eficazmente los distintos objetivos de un sistema multi-pilar.

Entre otros rendimientos positivos, contribuiría a superar los límites que imponen la informalidad y el clientelismo a la construcción de un sistema de protección social con cobertura universal y capaz de construir una ciudadanía más igualitaria. Los sistemas fragmentados y contruidos en función de intereses particulares son frágiles y están siempre amenazados por el poder de turno, que los modifica según sus criterios de corto plazo.

La experiencia es clara. De un modo figurativo, la reforma de 1994 **“abandonó un sistema con problemas para construir dos sistemas con más problemas”**. Hay que evitar volver **a un sistema con problemas**. El sistema que proponemos busca reducir las complejidades que actualmente plantea la política de previsión social, atendiendo al interés general de la manera más directa posible. Así, pretendemos colaborar para que **el país no realice un nuevo salto al vacío en una política fundamental para el funcionamiento de la economía y la cohesión social**.



### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arza, C. 2004. *Distributional impacts of social policy. Pension regimes in Argentina since c. 1944*. Unpublished PhD Thesis. London School of Economics and Political Sciences, London
- Arza, C. 2005. "Models of pension policy and pension reform: distributional principles, ideas and the three pillar approach". En *Seminar: "Social Policy, Stability and Exclusion in Latin America, ESRC Series*. Institute of Latin American Studies, University of London.
- Barbeito, A. C. 1995. "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social". En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, ed. R. M. Lo Vuolo, pp. 177-234. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Colina, J. 2003. "Las AFJP y las compañías de seguro de retiro en la Argentina. Un estudio comparativo", *Nota técnica de discusión de pensiones 02/2003*, Octubre.
- Goldberg, L., Lo Vuolo, R. M. 2006. *Falsas Promesas. Sistema de Previsión Social y Régimen de Acumulación*. Buenos Aires-Madrid: Ciepp/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. M. 1996. "Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino". *Comercio Exterior* 46:692-702
- Lo Vuolo, R. M. 1997. "El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?" En *Desafíos de la seguridad social*, ed. C. H. Filgueira, C. Midaglia, J. Petersen-Thumser, pp. 115-41. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Lo Vuolo, R. M. 2002. "Ideology and the New Social Security in the Argentine". En *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, ed. A. C., L. C. London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Lo Vuolo, R. M. 2007. "Un siglo de previsión social". En *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, ed. S. Torrado, pp. 505-40. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Lo Vuolo, R. M., Barbeito, A. C., Pautassi, L., Rodriguez, C. 1999. *La pobreza.. de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp.
- Lo Vuolo, R. M., Seppi, F. 2008. "La falacia del desendeudamiento del sector público en la Argentina. Evolución de la deuda post-default y sus impactos fiscales", *Documentos de Trabajo Ciepp 61*, Enero.
- Lordon, F. 2000. *Fonds de pension, piège à cons? Mirage de la démocratie actionariale*. Paris: Raisons d'Argir.
- Secretaría de Seguridad Social. 2003. *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Willmore, L. 2001. "Universal Pensions in Low-Income Countries", *Discussion Paper IPD 01-05*, September.