



**N° 45**

*La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina*

*Laura Goldberg y Rubén M. Lo Vuolo*

**Buenos Aires, Julio de 2005**

## LA REFORMA DE LA REFORMA: UN NUEVO SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL PARA LA ARGENTINA

GLOSARIO.....	2
I. EL FRACASO DE LA REFORMA DE 1994 .....	3
I.1 La reforma de 1994: su inspiración y sus resultados.....	6
I.1.1. Se profundizó el desequilibrio financiero del sistema previsional .....	7
I.1.2. Pobre cobertura .....	10
I.1.3. La teoría de los incentivos no se verificó en la práctica .....	13
I.1.4. El negocio de las AFJP.....	15
I.1.5. La reforma no tuvo repercusiones macroeconómicas positivas .....	17
I.1.6. Mayor fragmentación y desigualdad .....	17
I.2. La necesidad de una reforma integral que cambie el régimen distributivo .....	18
II. ¿QUÉ HAY DE NUEVO? LA “REVISIÓN” DEL MODELO DE LA NOP .....	20
II.1. Los consejos para la crisis de la vejez.....	20
II.2. Manteniendo promesas.....	22
II.3. ¿Qué hay de nuevo?.....	25
II.4. Las promesas que mantiene la NOP y los problemas de la Argentina.....	29
II.4.1. Los pasivos como privilegiados.....	30
II.4.2. Los modelos del pilar de prevención de la pobreza .....	31
III. ¿QUÉ HAY DE NUEVO? LOS SISTEMAS DE CUENTAS NOCIONALES.....	33
III.1. Las características generales de un SCN .....	34
III.2. El SCN de Suecia: .....	37
III.2.1. El SCN es de contribución definida.....	38
III.2.2. ¿Por qué se habla de “cuentas nocionales”? .....	39
III.2.3. ¿Cuál es la tasa de retorno de las cuentas nocionales? .....	40
III.2.4. El beneficio jubilatorio:.....	40
III.2.5. El mecanismo de balance automático del SCN sueco: .....	42
III.3. El SCN y los problemas de la Argentina .....	46
IV. ¿QUÉ HAY DE NUEVO? LA PROPUESTA DEL “LIBRO BLANCO DE LA PREVISIÓN SOCIAL” .....	47
IV.1. Los contenidos.....	48
IV.2. Los fundamentos de la reforma propuesta en el LBPS.....	49
IV.2.1. El componente asistencial no contributivo .....	51
IV.2.2. Segundo componente: contributivo multipilar .....	51
IV.3. El LBPS y los problemas de la Argentina .....	54
V. FUNDAMENTOS, OBJETIVOS Y AMBIENTE DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA ARGENTINA.....	56
V.1. Fundamentos de la propuesta de reforma .....	56
V.2. Objetivos generales: modificación del patrón distributivo y reducción de las “brechas” entre el ambiente normativo y el funcionamiento efectivo .....	59
V.2.1. Sistemas multi-pilares, distribución progresiva del ingreso y prevención de la pobreza.....	62
V.3. La herencia institucional y el ambiente de la reforma en la Argentina.....	66
V.3.1. Mercado laboral, patrón distributivo y registros contributivos .....	66
V.3.2. Riesgo colectivo, envejecimiento de la población y equilibrio financiero.....	68
V.3.3. El ahorro, la inversión y las cuentas fiscales .....	70
V.3.4. Costos administrativos, competencia y sistemas paralelos.....	71
V.3.5. ¿Afiliación voluntaria u obligatoria?.....	71
V.3.6. Sistemas de capitalización versus reparto.....	74
VI. LA REFORMA DE LA REFORMA: EL DISEÑO DE UN NUEVO SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL PARA LA ARGENTINA .....	76
VI.1. Pilar básico: Un beneficio universal e incondicional .....	77
VI.2. Pilar contributivo obligatorio: un sistema de reparto de cuentas nocionales.....	79
ANEXO I: LA EFICACIA DE MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA POBREZA EN EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL .....	82
ANEXO II: UN MÉTODO SIMPLE DE ANÁLISIS PARA CALCULAR EL COSTO DE UN BENEFICIO UNIVERSAL E INCONDICIONAL .....	85
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	89

## **GLOSARIO**

**AC:** Activos de Contribución

**AFIP:** Administración Federal de Impuestos

**AFJP:** Administradoras de Jubilaciones y Pensiones

**BM:** Banco Mundial

**INARSS:** Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social

**IVA:** Impuesto al Valor Agregado

**JO:** Jubilación Ordinaria

**LBPS:** Libro Blanco de la Previsión Social

**NOF:** Nueva Ortodoxia en materia Previsional

**PAP:** Prestación Adicional por Permanencia

**PBU:** Prestación Básica Universal

**PC:** Prestación Compensatoria

**PEN:** Poder Ejecutivo Nacional

**RC:** Régimen de Capitalización

**RPR:** Régimen Público de Reparto

**SAFJP:** Superintendencia de AFJPs.

**SCN:** Sistema de Cuentas Nocionales

**SIJyP:** Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

**SNPS:** Sistema Nacional de Previsión Social

## LA REFORMA DE LA REFORMA: UN NUEVO SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL PARA LA ARGENTINA

Laura Goldberg\* y Rubén M. Lo Vuolo\*\*

### I. EL FRACASO DE LA REFORMA DE 1994

La reforma del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) vigente desde 1967 hasta 1994, puede considerarse como una de las piedras angulares del profundo proceso de reforma institucional impuesto al país durante la década del noventa<sup>1</sup>. En el especial contexto de anomia social creado por la hiperinflación de 1989-90, y bajo el amparo de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (aprobadas en agosto de 1989 como parte del acuerdo que derivó en el traspaso anticipado del gobierno), en junio de 1992 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió al Congreso de la Nación su anteproyecto de reforma del SNPS. A principios de octubre de 1993, se sancionó la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), con algunas modificaciones con respecto al proyecto original, aunque sin cambiar su sustancia.

El cambio que impulsaba esta Ley no fue sólo de reglas operativas sino de los propios principios de organización del sistema previsional. En efecto, el viejo SNPS funcionaba en base a un mecanismo de reparto colectivo entre ingresos y gastos, donde el **beneficio estaba definido** como un porcentaje de los mejores salarios en la última etapa de la vida activa del trabajador. Esto significaba que la ecuación financiera del conjunto del sistema necesariamente ajustaba por los ingresos: en caso de que los aportes de los afiliados activos fueran insuficientes para pagar los beneficios de los pasivos, se recurría a recursos de otras fuentes.

Si bien ya en la década del setenta se registraron desequilibrios financieros, a comienzos de la década del ochenta se ubica el inicio de un sistemático proceso de desfinanciamiento del SNPS. ¿Cómo? Mediante la eliminación de las contribuciones patronales y el (pretendido) reemplazo de los fondos sustraídos por una transferencia desde el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Para ello, se amplió la base imponible y se elevaron las tasas de éste último. Esta medida, tomada durante la última dictadura militar, marca un hito en la historia de desmantelamiento del SNPS, en tanto por primera vez y de forma tan explícita, la política de previsión social se subordinó a la estrategia económica vigente. El objetivo fue reducir rápidamente los costos laborales

---

\* Investigadora adjunta CIEPP

\*\* Investigador principal CIEPP

<sup>1</sup> Nos ocupamos de discutir la evolución histórica y las características de este proceso de reforma en distintos trabajos, en particular en Lo Vuolo (1996), Barbeito y Lo Vuolo (1998) y Lo Vuolo y Goldberg (2002).

frente a los crecientes problemas de una política macroeconómica basada en el retraso pautado del tipo de cambio y la apertura externa. También, y dado que el IVA es un impuesto coparticipable con las Provincias, con esta medida se “federalizó” el problema del SNPS.

A partir de aquí, la década del ochenta fue testigo de las crecientes dificultades que tenía el SNPS para acomodar sus objetivos a la cambiante realidad del ambiente macroeconómico con el que interactuaba, particularmente luego de la crisis de la deuda de 1982. Una vez reestablecidas las contribuciones sobre el salario, el desequilibrio financiero del sistema obligó al aumento sostenido de las tasas. Paralelamente, se fueron incorporando recursos provenientes de otras fuentes, como impuestos aplicados sobre la facturación de algunos servicios públicos (gas y electricidad) y transferencias de recursos de otros programas sociales (asignaciones familiares, FONAVI). Pese a estas medidas, el sistema fue acumulando una abultada deuda con sus afiliados la cual, a comienzos de la década del noventa, se estimaba en cerca de us\$8.000 millones, valor que se aproximaba al total de erogaciones anuales de todo el SNPS y que aumentaba a razón de us\$200 millones mensuales.

Por lo tanto, cuando se empieza a gestar la reforma impuesta por el gobierno de Carlos Menem, es evidente que el SNPS registraba una crisis de racionalidad técnica. Sin embargo, argumentar que sus problemas se debían exclusivamente a su diseño como sistema de reparto es, como mínimo, simplificar el análisis. Los problemas del SNPS reconocían una combinación de varios elementos, algunos propios de sus mecanismos de funcionamiento y otros exógenos. Por mencionar sólo algunos de los que se identifican en los estudios sobre este tema: i) decisiones políticas subordinadas a otros objetivos por fuera del sistema (manipulación de las alícuotas, beneficios privilegiados y uso del sistema para otros fines políticos y económicos), ii) fuerte evasión (originada por la creciente precariedad del mercado de empleo, por la falta de control fiscal y, particularmente, por la ineficacia del régimen de trabajadores autónomos); iii) falta de consistencia de la ecuación financiera del conjunto del sistema al independizar totalmente la evolución de los gastos de los ingresos; iv) histórica fragmentación institucional que impedía una articulación consistente de distintos regímenes.

Lo cierto es que los problemas del SNPS no eran diferentes a los de otros sistemas con igual grado de maduración en la comparación internacional. La peculiaridad, por cierto compartida con otros países de América Latina, podía estar en la verificación de una tendencia al aumento de la precariedad en el mercado de empleo y a la evasión de los aportes y contribuciones. Esto erosionaba los recursos genuinos del sistema, al tiempo que las recurrentes crisis económicas generaban mayores problemas fiscales y demandas de toda la población sobre los servicios sociales.

En este contexto, junto al conjunto de las instituciones públicas, el SNPS fue perdiendo legitimidad. Con el desenlace de la crisis de integración social con la hiperinflación de 1989-90 se inició un profundo proceso de desmantelamiento del sistema institucional construido en las cuatro décadas anteriores. No debe extrañar, entonces, que los objetivos de la reforma previsional no se hayan centrado en resolver los evidentes problemas del SNPS, sino en adaptarlo al nuevo régimen de organización

económica y social<sup>2</sup> que se construyó en el país durante la década del noventa, bajo la inspiración del denominado “Consenso de Washington”<sup>3</sup>.

Lo anterior es relevante porque sustenta la hipótesis de que no era posible cambiar el régimen económico y social sin modificar el sistema previsional heredado del mismo. Esto, en tanto se asume que lo que define un régimen de organización económica y social no son políticas aisladas, sino los sistemas institucionales de regulación de las relaciones económicas y sociales. En el mismo sentido, la continuidad actual del SIJyP impuesto por la reforma de 1994 es una evidencia clara de que, en su esencia, continúan vigentes en el país los principios de organización social construidos bajo el amparo de la regla de Convertibilidad<sup>4</sup>.

Hoy se impone la necesidad de modificar el SIJyP. No sólo por los resultados negativos que, como detallaremos luego, ha tenido la reforma previsional. Sino también porque es necesario cambiar el régimen económico y social heredado de la década del noventa, y es nuestra convicción que ambos elementos están estrechamente vinculados. Es por eso que en este trabajo nos ocupamos de justificar la necesidad de una reforma integral del sistema previsional actualmente vigente y adelantamos los lineamientos principales de un nuevo sistema de previsión social para el país, acorde a un régimen económico y social alternativo.

Para ello, comenzamos por sintetizar los contenidos y resultados de la reforma previsional del año 1994. Luego, discutimos los lineamientos de reforma propuestos recientemente por el Banco Mundial (BM) para América Latina<sup>5</sup>, como así también los que están contenidos en el “Libro Blanco de la Previsión Social”(LBPS)<sup>6</sup>, por considerarlos más representativos del actual debate en la materia. En el primer caso, por el papel fundamental de este organismo en la definición de los lineamientos principales de las reformas de previsión social no sólo en Argentina sino en toda América Latina. En el segundo caso, porque es el documento oficial que hasta la fecha representa la opinión de los allegados al Gobierno con respecto al rumbo que debería tomar una reforma del sistema previsional vigente. Finalmente, y sustentados en los análisis previos, argumentamos a favor de una reforma integral que cambie los principios de organización del actual régimen y avanzamos sobre los lineamientos de un régimen previsional alternativo que consideramos se adecua mejor a las necesidades del país.

---

<sup>2</sup> La noción de régimen de organización económica y social designa aquí a las pautas formales e informales, explícitas e implícitas, que determinan los canales de acceso de los ciudadanos a los rendimientos de las instituciones políticas, económicas y sociales, como así también establecen los criterios de selección para la admisión y exclusión de tal acceso, y los recursos y estrategias que está permitido emplear para lograr dicho acceso.

<sup>3</sup> Para una descripción de las propuestas del Consenso de Washington en su versión original, ver Williamson (1990). En Lo Vuolo (1995a) y Lo Vuolo (1998) hacemos un análisis del contenido y la aplicación de esta ideología en cuestiones vinculadas con el mercado de empleo y las políticas sociales.

<sup>4</sup> Ver Lo Vuolo (2003).

<sup>5</sup> World Bank (2004)

<sup>6</sup> Secretaría de Seguridad Social (2003)

## I.1 La reforma de 1994: su inspiración y sus resultados

La reforma del año 1994 en la Argentina, como la casi totalidad de las reformas en América Latina, se inspiró en los argumentos de lo que en otros trabajos hemos denominado “Nueva Ortodoxia Previsional” (NOP)<sup>7</sup>. El postulado central de esta ortodoxia, identificada principalmente con el documento del Banco Mundial (1994) “Envejecimiento sin crisis”, es que los sistemas públicos de previsión social basados en el principio de reparto, son “económicamente ineficientes” y “socialmente injustos”. Por ello, se recomienda directamente abandonarlos (o bien acotarlos al pago de prestaciones muy reducidas).

Se postula 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, entendiéndose que de este modo se favorecería el crecimiento y se generaría un círculo virtuoso de mayores salarios, mayor ahorro, mejores beneficios futuros. El propio subtítulo del trabajo del Banco Mundial: “políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento” anticipa que se pretende subordinar el sistema de previsión social a las políticas macroeconómicas promovidas.

La reforma argentina se sustentó en estos dogmas y los adaptó a las posibilidades políticas del país. Si bien originalmente se pensó en impulsar un sistema sustitutivo de capitalización individual al estilo chileno, modelo que recomendaba el Banco Mundial, en los hechos terminó con la creación de un “sistema paralelo” compuesto por dos regímenes, uno exclusivamente de reparto y otro “mixto” con una parte de reparto y otra de capitalización individual. Claro que, a partir de allí, se multiplicaron las acciones para desdibujar el régimen de reparto en beneficio del “mixto”<sup>8</sup>.

En efecto, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creado por la Ley 24.241, ofrece la opción de aportar a un Régimen Público de Reparto (RPR) o a un Régimen Mixto con un componente central de Capitalización (RC) individual de aportes. Ambos regímenes están conectados por la garantía a cargo del Estado de una Prestación Básica Uniforme (PBU) que paga el mismo beneficio a todos los que tengan derecho a una jubilación; y una Prestación Compensatoria (PC) que reconoce los años de aporte al “viejo sistema”. A partir de aquí, a los trabajadores que opten por el RPR se les abona una Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que se calcula en función de los años de aporte a partir de la instauración del nuevo sistema. En cambio, quienes opten por el RC recibirán adicionalmente una Jubilación Ordinaria (JO), que es un beneficio indefinido que se calcula al momento de la jubilación en función del valor del fondo acumulado en la cuenta individual y la esperanza de vida. El financiamiento de la

---

<sup>7</sup> 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 y 2003) para un análisis de las reformas previsionales de Europa del Este bajo la inspiración de la NOP, y de su relación con las de América Latina.

<sup>8</sup> De acuerdo a la tipología construida por Cruz-Saco y Mesa-Lago (1998) el nuevo sistema de pensiones se encuadraría entre los sistemas “mixtos”; pero 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).

PBU, la PC y la PAP está a cargo del Estado<sup>9</sup>, mientras que la JO es el resultado 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.

A pesar de que en teoría se puede elegir entre ambos regímenes, la opción estuvo muy limitada desde el inicio. Por ejemplo, si no se elige “explícitamente” el RPR, automáticamente los trabajadores son afiliados del RC, incorporándose como “indecisos” a los que luego se les asigna una AFJP con un criterio arbitrario. Al principio se reconoció el derecho de los trabajadores a modificar su opción en el transcurso de un período de tiempo y de poder volver al RPR, pero luego se eliminó esta posibilidad y sólo se dejó abierta la opción de pasar al RC si se está en el RPR. Esta fue una de las tantas modificaciones normativas que buscaron desde el inicio presionar para que los trabajadores se incorporen al RC.

Otros ejemplos ilustrativos son: i) desde el inicio se reconoció un porcentaje mayor de haber sobre el salario para los años de aporte previos a la reforma (contenidos en la PC) que para los posteriores a la reforma en el RPR (contenidos en la PAP); ii) la denominada “Ley de Solidaridad Previsional”, promulgada en marzo de 1995 y cuestionada judicialmente por inconstitucional, estableció que el Estado Nacional sólo garantizaría el otorgamiento de beneficios, el pago de los haberes y su movilidad, hasta el monto de los créditos presupuestarios; iii) la más reciente rebaja (todavía vigente) de la alícuota de aportes personales al RC pero no a los aportes al RPR. A esta altura de los acontecimientos queda claro que el camino paralelo fue una simple estrategia política para imponer la reforma. El resultado es que hoy prácticamente el 90% de los aportantes regulares al SIJyP aportan al RC.

Han pasado más de 10 años desde que se creó el SIJyP, con lo que ya es posible evaluar una parte de sus resultados. Estos son definitivamente muy negativos y contrastan con las proyecciones de “escenarios futuros” que se difundieron para vender las bondades de la reforma. Ni siquiera puede alegarse que sean resultados “imprevistos” o derivados de factores “exógenos”<sup>10</sup>, porque responden en gran medida a la propia lógica de funcionamiento de los nuevos arreglos operativos. En lo que sigue nos ocupamos de las evidencias al respecto.

### *1.1.1. Se profundizó el desequilibrio financiero del sistema previsional*

En 1994, 66% del gasto público corriente de las jubilaciones y pensiones se cubría con cotizaciones de trabajadores y empleadores, mientras que en 2002 sólo se

---

<sup>9</sup> Vale la pena aclarar que decimos “a cargo del Estado” y no “financiado por reparto” porque en los hechos se financia con aportes del tesoro y otros ingresos, además del reparto de las contribuciones patronales y aportes de los trabajadores que optaron por el RPR.

<sup>10</sup> En Barbeito y Lo Vuolo (1994) anticipábamos los problemas que se verificarían como resultado de las tendencias comprobadas en el mercado de empleo. Además, muchos de los resultados aquí expuestos ya estaban anticipados en Lo Vuolo (1996). Para un análisis de las proyecciones ver Lo Vuolo y Goldberg (2002).



cubría 38% de ese gasto<sup>11</sup>. Entre otras cosas, esto fue el resultado de transferir a las AFJPs ingresos por aportes personales que, durante el período 1994-2002, fueron cercanos a 30 mil millones de pesos, y equivalentes a 7,5% del PBI del 2003 (ver Gráfico 1 Cuadro 1).

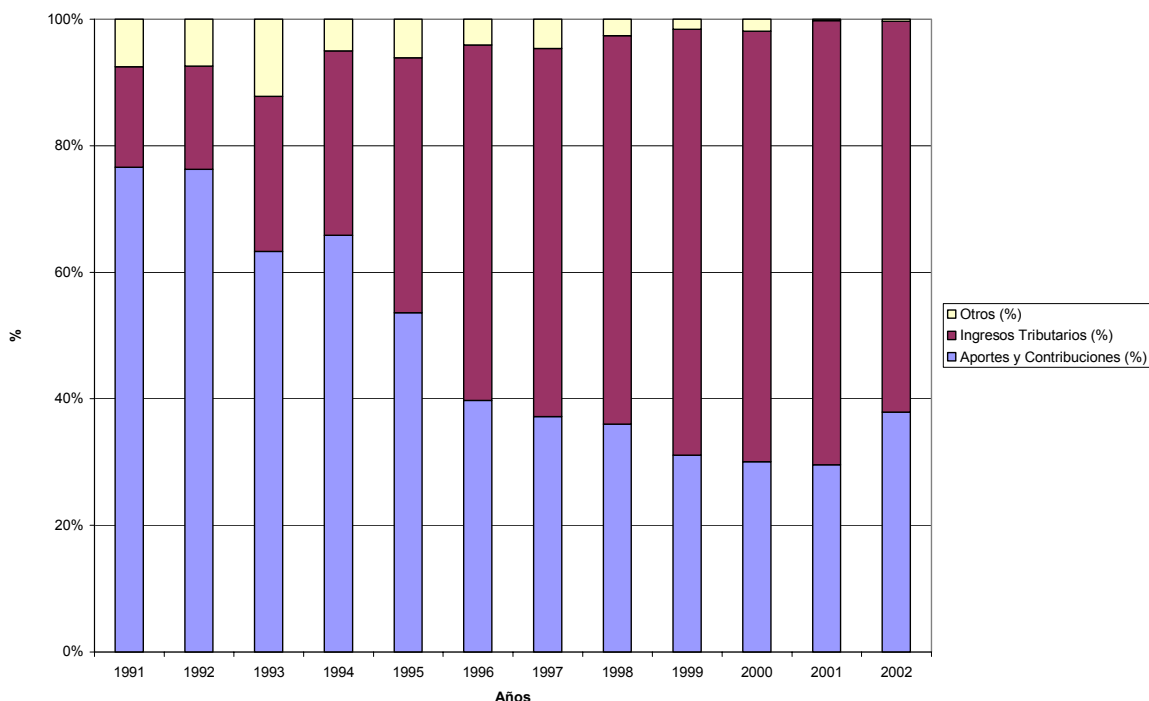
**Cuadro 1: Montos no ingresados en el sistema  
previsional público  
(en millones de pesos)**

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

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

<sup>11</sup> El piso mínimo de financiamiento contributivo del sistema según los datos oficiales fue en el año 2001 cuando representó 29,6%. En el año 2004 se evidenció una mejora de las cifras de recaudación del sistema junto a la mejora en la recaudación fiscal general, lo que marca una posible tendencia positiva.

Gráfico 1: Composición de los recursos del SIJyP



Fuente: Secretaría de Seguridad Social

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 reforma<sup>12</sup>. De este modo durante la década del noventa se recurrió a la misma práctica de comienzos de 1980 – a pesar de que la misma había mostrado no ser eficaz – , que consistió en desfinanciar al sistema para compensar el impacto en los costos empresarios de la sobrevaluación del tipo de cambio. En este caso, además, la rebaja de los impuestos al salario a cargo del empleador pretendió construir una imagen legitimante para el nuevo sistema de previsión social: que el mismo debía financiarse esencialmente con los aportes personales.

El bache fiscal que se creó por el doble efecto de la transferencia de aportes personales a las AFJPs y 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. Peor aún, dado que muchas veces las tasas de contribución eran distintas a las de la Nación, las Provincias cuyas Cajas fueron transferidas, terminaron pagando una tasa menor a la que paga la Nación por sus empleados, adoptando la que corresponde a los “prestadores de servicios”<sup>13</sup>. 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Al momento de hacer este trabajo, la Nación pagaba 16% y las Provincias 10,5%.

Aquí se ve la falsedad del discurso que justificó la reforma en base al argumento de que el anterior sistema de reparto ocasionaba problemas fiscales. En los hechos, la reforma generó mayores desequilibrios financieros y descargó mayor presión sobre las finanzas públicas. En realidad aquí se ve reflejada la hipocresía del discurso en torno a la reforma: la “crisis fiscal” del viejo sistema y del Estado se usó para justificar la reforma y para reducir los beneficios de los jubilados actuales. Pero la misma “crisis fiscal” no se tuvo en cuenta al momento de transferir recursos a las AFJPs, a las empresas con rebajas de contribuciones patronales o a las Provincias para financiar los déficit de sus cajas.

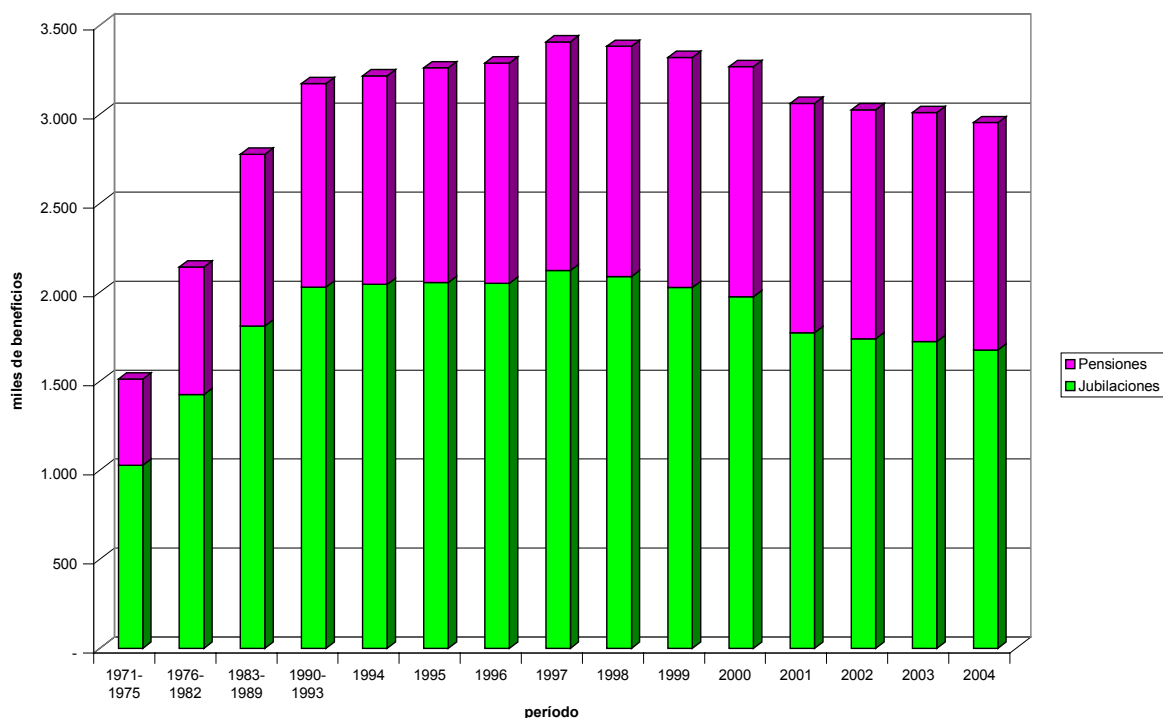
### *1.1.2. Pobre cobertura*

La reforma también se hizo con el justificativo de que la cobertura del SNPS era muy baja y que éste no creaba incentivos para la afiliación. Sin embargo, la evidencia muestra que, luego de muchos años de tendencia creciente en el número absoluto de beneficios pagados, estos se estancaron primero, para luego iniciar una tendencia negativa a partir de la vigencia del nuevo SIJyP. La caída de la cantidad de beneficios se dio incluso luego de la incorporación de los beneficios de las cajas provinciales (Gráficos 2 y 3)<sup>14</sup>. Dado el continuo aumento de la población en edad de jubilarse, la decepcionante evolución de los beneficios pagados implica una marcada caída de la cobertura.

---

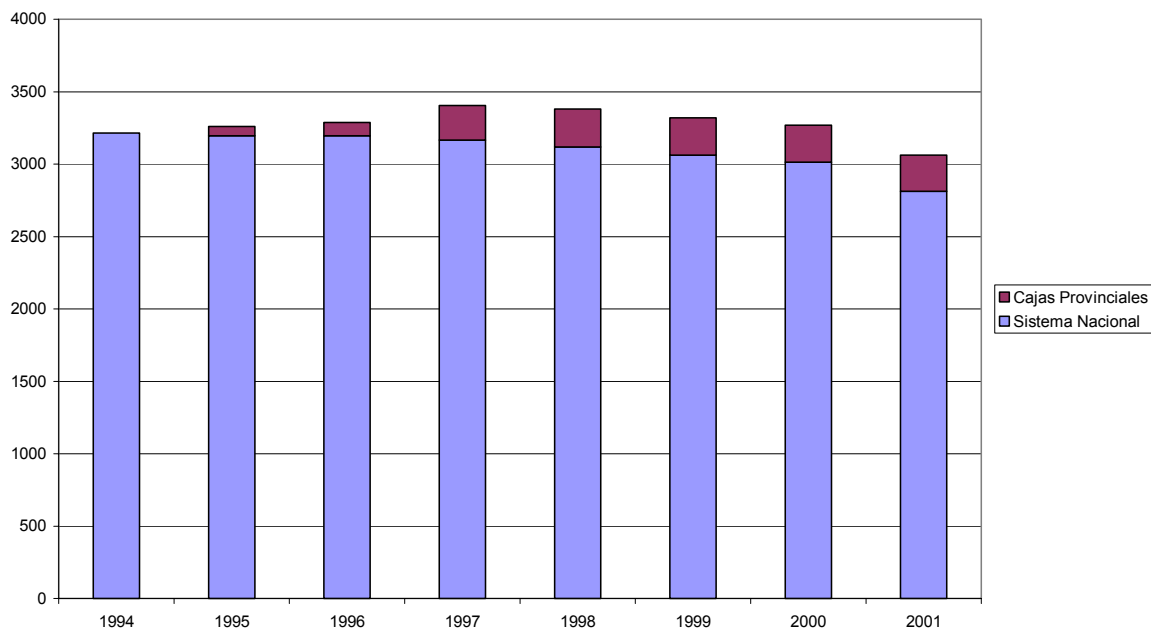
<sup>14</sup> Los beneficios traspasados desde las cajas provinciales representan poco menos de 8% del total de beneficios. Las cajas incorporadas a partir de enero de 1995 son el Instituto Municipal de Previsión Social (CABA), Salta, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro, Mendoza, 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)

Gráfico 3: Beneficios previsionales



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

Pero no sólo se pagan menos beneficios. También se ha producido una caída en el valor de los haberes. El resultado combinado de ambos fenómenos se ha reflejado en

el paulatino empeoramiento del indicador de pobreza entre las personas mayores (Cuadro 2), como así también en el aumento de la cantidad de personas en edad legal para jubilarse que permanecen en el mercado de empleo. En efecto, la caída conjunta en la cobertura del sistema y en el valor del beneficio previsional de las personas mayores de edad implicaron que, en el segundo semestre del 2003, de acuerdo a la información relevada por la EPH-INDEC, el 17% del total urbano de adultos mayores de 65 años se encontrara por debajo de la línea de pobreza y el 6,2% fueran indigentes. Al segundo semestre del año 2004 se evidencia una leve mejoría de esta situación que, sin embargo, continua siendo preocupante: 14% por debajo de la línea de pobreza y 5% debajo de la línea de indigencia.

**Cuadro 2: Evolución de la pobreza e indigencia según cobertura previsional (%)**

Año	Pobreza		Indigencia	
	Jubilados o pensionados (inactivos)	+60 años sin jubilación (desocupados o inactivos)	Jubilados o pensionados (inactivos)	+60 años sin jubilación (desocupados o inactivos)
1994	9,2	26,6	0,6	7,3
1995	9,8	28,2	0,8	4,6
1996	11,8	28,1	1,0	6,5
1997	10,2	27,8	1,2	6,7
1998	9,8	26,4	0,9	4,9
1999	9,0	29,5	1,3	10,5
2000	9,1	32,5	1,9	12,4
2001	9,6	33,4	1,3	11,2
2002	21,6	50,1	3,1	16,2

Fuente: DNPSS, en base a EPH-INDEC

Otra evidencia de la forma en que la reforma agravó las condiciones de vida de la población en edad de jubilarse, es la multiplicación a partir de la primera mitad de la década del noventa de los programas asistenciales dirigidos a personas de ese grupo<sup>15</sup>. Aquí se nota otro resultado perverso de la reforma: al tiempo que expulsa beneficiarios del sistema de previsión social y deteriora los beneficios pagados por el mismo, trasfiere el problema de la atención del bienestar de los trabajadores pasivos a las políticas asistenciales.

En realidad, esta evidencia refleja la verdadera intención del cambio en los principios de organización de la política de previsión social. Consistentemente con la propuesta de la NOP, lo que se buscó fue diferenciar entre aquellos que tienen “derecho” al beneficio contributivo y los que, por no cumplir los requisitos más estrictos para el acceso al SIJyP, sólo tienen la posibilidad de ser elegidos como beneficiarios de

<sup>15</sup> El programa asistencial de mayor magnitud dirigido a los potenciales beneficiarios del sistema previsional que no resultan cubiertos, es el programa de pensiones no contributivas a la vejez y por invalidez. Junto a éste, durante los años noventa se implementó un importante número de programas asistenciales tanto nacionales como locales, de menor escala que no tienen como única población objetivo a los ancianos, aunque los incluyen. Ver Lloyd-Sherlock (1999)

un programa asistencial por falta de recursos. ¿El argumento? La “culpa” individual de no realizar aportes, en un mercado laboral con altísimas tasas de desempleo, de subempleo y de empleo no registrado.

### *1.1.3. La teoría de los incentivos no se verificó en la práctica.*

Pero no sólo cayó la cobertura de las personas en edad de jubilarse, sino que también las proyecciones dan cuenta de una fuerte caída de la cobertura de la población activa. La situación en este plano es alarmante: como lo muestra el Cuadro 3, cayó drásticamente la relación entre los aportantes regulares al sistema y la Población Económicamente Activa (PEA). Además, sin contar a los desempleados, de cada cuatro personas ocupadas, obligadas a aportar al SIJP, sólo aporta una<sup>16</sup>. Esto significa menos recursos para el sistema, agravando aún más el desequilibrio financiero-fiscal; también, refleja que hay una gran mayoría de trabajadores que tienen una alta probabilidad de no acceder a un jubilación en su vida 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 2025<sup>17</sup>.

**Cuadro 3: 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

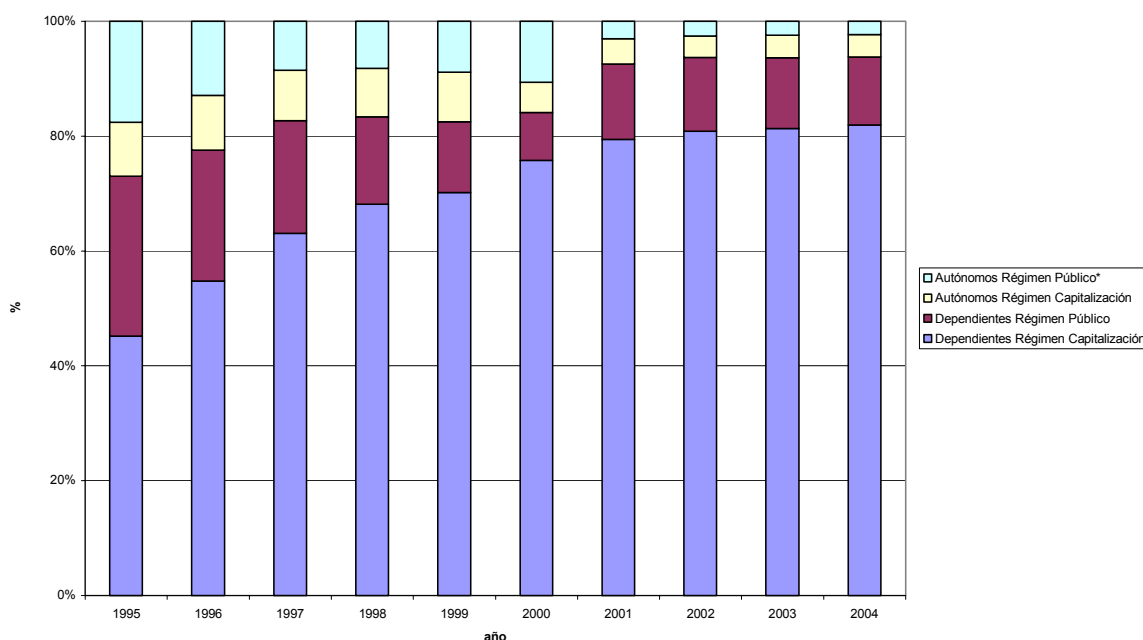
Al igual que sucedía en el viejo sistema, el mayor problema sigue siendo la dificultad para incorporar a los trabajadores autónomos. Pero justamente es en este

<sup>16</sup> Además, la relación aportantes regulares/afiliados cayó desde casi 62% en 1995 a 40% en 2003.

<sup>17</sup> Secretaría de Seguridad Social (2003).

grupo de trabajadores donde se reflejan los supuestos “incentivos” a aportar que debería haber generado el nuevo régimen de capitalización individual de aportes. ¿Por qué? Porque, bajo cualquier arreglo operativo, los trabajadores asalariados registrados son compulsivamente incorporados al sistema y no eligen aportar sino que simplemente se les descuenta el aporte del salario bruto. Los asalariados no registrados tampoco tienen opción porque ese 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 cantidad de asalariados públicos y privados triplica la de autónomos), actualmente el 97% de los afiliados al RC son asalariados y la proporción de autónomos ha caído sistemáticamente (Gráfico 4).

Gráfico 4: Aportantes regulares al SIJyP (según régimen previsional y situación laboral)



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Seguridad Social y EPH-Indec.

Las evidencias sobre la falta de sustento de los “incentivos” positivos que el sistema reformado genera para la afiliación y el aporte, se amplifica cuando se observa la “indiferencia” general de los trabajadores por ejercer la opción entre uno y otro régimen. Además de que la mayoría de los afiliados son trabajadores asalariados incorporados compulsivamente, la gran mayoría de ellos ni siquiera elige una AFJP sino que se registra como “indeciso”. Esta tendencia no ha disminuido con el tiempo, como supondría el “aprendizaje” de los trabajadores acerca de las “bondades” del nuevo régimen, 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<sup>18</sup> (SAFJP, 2004).

Puede argumentarse que estos problemas no son atribuibles al nuevo régimen, sino que son derivados del ambiente económico y del mercado laboral. Sin embargo, lo cierto es que la reforma se justificó en parte porque sus principios de organización iban a permitir un mejor acceso de los trabajadores en el contexto de un cambiante y más flexible mercado laboral<sup>19</sup>. La “individualización” de la cobertura del riesgo implícita en las reglas operativas del RC, se entendía como una herramienta positiva para estimular la incorporación de trabajadores contratados en un mercado laboral que ofrece cada vez menos seguridad.

Como se ha mostrado, esto no fue así. Más aún, puede afirmarse que muchas de las características distintivas del nuevo sistema, lejos de estimular el aporte, incentivan la evasión. Entre las principales: la indefinición del beneficio, la complejidad de las reglas operativas y sus permanentes cambios, las elevadas comisiones, la tendencia decreciente de la tasa de rentabilidad de los fondos, la fuerte presencia de títulos públicos (particularmente después del derrumbe del sistema financiero hacia finales del 2001 y la cesación de pagos de los títulos de deuda pública en poder de las AFJP).

Este tipo de evidencias cuestionan la propia concepción del SIJyP. El sistema previsional instaurado en 1994 no estimula el aporte y la afiliación. Esto ya no puede atribuirse a las intransparencias del viejo sistema de reparto sino a una errónea concepción del modo en que la inseguridad social afecta los comportamientos de las personas.

#### *1.1.4. El negocio de las AFJP*

Gran parte del fracaso del SIJyP se debe a que más que resolver los problemas del SNPS, los defensores del nuevo régimen se preocuparon por el desarrollo del mercado de capitales a partir de la creación del (hasta entonces inexistente) “mercado” de las AFJP. Aquí también se comprueba que, lejos de ser una creación natural de los procesos de intercambio entre oferentes y demandantes, los mercados son una construcción política impuesta por los modos institucionales de regulación social. En la práctica, la creación de los fondos de jubilaciones y pensiones es un elemento central de un proceso de avance del capital financiero en la regulación de las actividades económicas del país; en este caso, mediante la incorporación a los mercados financieros de parte del “fondo de salarios” que reciben los trabajadores<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Inicialmente los indecisos se asignaban entre las AFJP según la participación de cada una en el mercado (es decir, según su número de afiliados). Junto a la decisión de disminuir el aporte personal al 5% en 2001, también se modificó el criterio de asignación de indecisos entre las AFJP, en favor de aquella que cobre la menor comisión para el rango de ingresos del afiliado.

<sup>19</sup> Para una crítica a los argumentos que sustentaban la individualización del riesgo laboral en las reformas de los años noventa, ver Lo Vuolo (1995a). Para un análisis de las dimensiones de la inseguridad socio-económica como estímulo al riesgo, ver Barbeito y otros (2002)

<sup>20</sup> Para un análisis de estos procesos ver Lordon (2000) y Lo Vuolo (2001: 28-37 y 90-97)



Tal es así que la gran mayoría de las AFJP pertenecen a *holdings* financieros (Cuadro 4), muchos de ellos de capital extranjero, y por lo tanto responden a sus estrategias comerciales más que a las necesidades de los afiliados al sistema de previsión social. Además, 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). Por si esto fuera poco, la casi totalidad de los seguros de invalidez y muerte están contratados con compañías vinculadas con las mismas AFJPs<sup>21</sup>; esto permitió que, aunque el costo de la prima de invalidez y muerte bajó sostenidamente durante la década, las comisiones que pagan los afiliados no se ajustaran en la misma proporción. 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. Nada de esto hace a la transparencia y la competencia que supuestamente iba a tener este mercado y que redundaría en beneficio de los afiliados.

**Cuadro 4: Administración de los FJP\*, por sector económico y nacionalidad. En %**

Sector Económico	Dic-94	Jun-00	Jun-01	Jun-02	Jun-03
Bancos privados extranjeros	21,9	61,2	59,2	58,6	57,5
Bancos oficiales	13,1	13,8	15,2	14,6	14,6
Bancos privados nacionales	39,2	1,3	1,1	1,2	1,2
Compañías de seguro	10,5	13,7	13,1	14,3	15,4
Gremios y sindicatos	3,5	2,4	2,3	2,2	2,2
Cías. No financieras	3,0	7,2	7,9	8,3	8,6
Cías. Financieras no bancarias	6,4	0,5	1,1	0,8	0,5
Otros	2,5	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Capital Nacional	68,5	26,6	28,2	28,0	28,0
Capital Extranjero	31,5	73,4	71,8	72,0	72,0

\* FJP: Fondos de Jubilaciones y Pensiones

Fuente: SAFJP (2004)

El SIJyP implicó un costo en términos de eficiencia administrativa. La comisión promedio de las AFJP es muy elevada y se lleva 1/3 del aporte de los afiliados<sup>22</sup>. Además, cerca de 50% del costo de administración se gasta en comercialización. Estimaciones oficiales han señalado que, para los trabajadores de menores ingresos, las diferencias entre las comisiones que cobran las AFJP llegaban hasta 98%; y en algunos casos, se estimó que la comisión pagada superaba al 50% del aporte<sup>23</sup>. Es decir que, no sólo el costo por comisiones del RC es muy elevado, sino que al menos mientras tuvieron un componente fijo y otro variable, las comisiones son más costosas para los

<sup>21</sup> Rofman (1999)

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Informe de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería (Diario Clarín, 8 de agosto de 1998). Según un informe de Urbiztondo (1998) para FIEL, la comisión promedio bruta cobrada por las administradoras de pensiones en Chile era de 24% del aporte; las cobradas en EEUU iban del 25 al 32% y en Gran Bretaña del 45 al 50%.

trabajadores de menores ingresos. O sea, el sistema no sólo es caro sino muy inequitativo.

Si a estos costos administrativos, se suma el ya señalado costo fiscal de la transferencia de aportes desde el Estado, más los intereses que paga por la deuda pública que emite para financiar su déficit y que toman las AFJP, se ve claramente el modo práctico en que el nuevo régimen implica un subsidio público al capital financiero. El negocio de las AFJP es a costa de toda la sociedad.

Lo anterior se potencia si se observa lo siguiente: el mayor valor promedio de los beneficios pagados por el RC con respecto al viejo sistema, no se explica por los méritos de la capitalización individual sino por el peso que tienen los componentes públicos de la PBU y la PC. Algo más grave sucede con la prestación por invalidez que paga uno y otro régimen: el beneficio pagado por este concepto en el viejo sistema es casi cinco veces inferior al que paga el RC, pero en este último la mayor parte del costo lo cubre el Estado.

#### *1.1.5. La reforma no tuvo repercusiones macroeconómicas positivas*

Las reglas operativas del nuevo sistema de previsión social tampoco tuvieron las repercusiones positivas previstas en términos macroeconómicos. Supuestamente, el mecanismo de capitalización debería haber fomentado el ahorro, financiado la inversión y el crecimiento, y de allí beneficiar al empleo y los salarios. En los hechos, no se verificó ningún incremento del ahorro de la economía y es muy difícil sostener que la reforma tuvo un impacto positivo sobre el crecimiento<sup>24</sup>.

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, claramente no se verificó ningún desarrollo notable, como se había previsto. 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 del financiamiento de largo plazo de la inversión. Como ya se señaló, 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.

#### *1.1.6. Mayor fragmentación y desigualdad*

Otro problema grave del antiguo sistema previsional que en vez de solucionarse se profundizó fue la fragmentación institucional. Esto se debió a la propia bifurcación del SIJyP, la absorción de algunas Cajas provinciales junto a la permanencia del resto

---

<sup>24</sup> La tasa de ahorro de los años noventa es inferior a la de los años ochenta.

de las Cajas deficitarias en Provincias con fuerte poder político (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre otras), y la persistencia de grupos con derecho a beneficios especiales sin demasiada justificación.

A este tipo de fragmentación normativa se sumó la que se verifica en el funcionamiento mismo del sistema. Mientras junto al creciente peso de los asalariados no registrados crece el número de trabajadores sin perspectivas de recibir beneficios en el futuro, el salario registrado de los aportantes al SIJyP se distancia crecientemente del salario promedio del conjunto de los trabajadores (el salario promedio de los aportantes al régimen de capitalización es el doble del salario promedio relevado por la EPH). Además, muchos de los aportantes no son “regulares”, por lo que también cargan con la incertidumbre de si accederán a algún beneficio y, en caso de acceder, cuál será su nivel. Es evidente que el sistema selecciona a los que tienen ingresos altos y regulares y segrega al resto.

Por su parte, la expulsión de los autónomos se debe en gran medida a que su nivel de aportes se elevó a valores desproporcionados en relación con sus ingresos y con los beneficios futuros que supone el régimen. Un intento de resolver este problema fue la implementación del régimen de “monotributo”, pero la experiencia de sus primeros años de funcionamiento da cuenta también de una elevadísima evasión.

## **I.2. La necesidad de una reforma integral que cambie el régimen distributivo**

Toda la evidencia hasta aquí presentada es una muestra del fracaso del régimen instaurado por el SIJyP. En la práctica no se verificó ninguno de los beneficios positivos esperados. Es más, desde su puesta en funcionamiento crecieron el déficit financiero, los costos administrativos y la evasión; al mismo tiempo, cayeron los beneficios de los jubilados y la cobertura de la población activa; no fomentó el ahorro, no sirvió para construir un mercado de capitales que financie la inversión de largo plazo, y no mejoró la situación en el mercado de empleo. El resultado inmediato de la reforma es una caída impresionante de la cobertura presente y de la que se proyecta hacia el futuro.

Todo esto, sin que el Estado se haya deslindado de su responsabilidad en el tema. La crisis de la deuda así lo demostró: todos los costos fueron absorbidos por los afiliados y el Estado. Quienes sí se desligaron de toda responsabilidad fueron las AFJP que sólo actuaron como “representantes” de los afiliados. La experiencia argentina demuestra que es falso que el Estado disminuya su injerencia y su responsabilidad con este tipo de reformas. Lo que sucedió fue que sumó a la responsabilidad de pagar beneficios previsionales, la de sostener y alimentar el negocio de las AFJP.

Los problemas específicos de cada régimen del SIJyP son múltiples. En el RC: i) no se fomenta la incorporación de nuevos afiliados y particularmente de los sectores de menores recursos y los autónomos; ii) la competencia entre AFJP es ficticia y se asienta en elevados gastos de promoción más que en costos y rentabilidades; iii) el costo de administración del régimen es muy elevado y reduce directamente el monto del beneficio futuro; iv) la mayoría y las más grandes AFJP pertenecen a *holdings*

financieros que ofrecen el servicio como un complemento de su cartera de productos; v) el régimen es muy vulnerable a la inestabilidad de los mercados financieros, lo cual reduce las expectativas del beneficio futuro y no alienta la incorporación de afiliados.

Los problemas del Estado para responder a sus obligaciones previsionales también se han agravado desde la reforma: i) aumentó el déficit de los componentes fiscales del sistema; ii) los recursos genuinos del régimen cubren un porcentaje muy bajo de los haberes actualmente pagados; iii) se absorbieron costos de Cajas provinciales que terminan descargándose sobre los afiliados; iv) siguió creciendo la deuda “flotante” por falta de pagos de beneficios en los términos comprometidos legalmente.

A esta altura ya es evidente que la reforma de 1994 no se hizo para resolver los problemas del SNPS, sino para 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, para no decir que se ignoraron en pos del objetivo principal de crear, a cualquier costo, los fondos de jubilaciones y pensiones. El sistema no privilegia los objetivos que justifican la existencia de un sistema público de cobertura de beneficios para los trabajadores en su pasividad, sino más bien la transferencia de ingresos captados sobre la masa salarial para alimentar el avance del capital financiero.

La inestabilidad de las normas del SIJyP es otra prueba de su fracaso. El sistema se sostiene sobre la permanente inseguridad jurídica y para sobrevivir depende del ejercicio del poder autoritario del Estado -el reciente canje de los títulos de la deuda pública en poder de las AFJP es sólo un ejemplo. Más que un sistema de seguridad social, se trata de un sistema de “inseguridad social” para todos los involucrados.

No debe extrañar, entonces, que los resultados de la reforma argentina disten mucho de los profetizados. Tampoco, que muchos de los resultados de la reforma de 1994 no han hecho más que profundizar los problemas del régimen anterior. En particular, la profundización de un patrón distributivo fuertemente regresivo en la institución de previsión social<sup>25</sup>.

El análisis previo permite concluir acerca de la necesidad de reformar de manera integral, y una vez más, el sistema de jubilaciones y pensiones en el país. ¿Pero en qué sentido y bajo qué inspiración? Para saberlo, es necesario apoyarse tanto en la experiencia internacional comparada como en la experiencia histórica del país. En particular, nos interesa discutir la necesidad de cambiar el régimen de previsión social en el sentido que marca un patrón distributivo más progresivo. Esta dirección, porque consideramos que el distributivo es el principal problema que hoy acomete al sistema previsional -y al conjunto de la sociedad argentina; y tal como lo muestra el citado trabajo de Arza, los sucesivos cambios institucionales del régimen previsional se han caracterizado por la sistemática profundización del patrón regresivo de distribución de ingresos.

---

<sup>25</sup> Para un análisis exhaustivo del patrón distributivo de los distintos diseños previsionales en la historia argentina, ver Arza (2004)

## II. ¿QUÉ HAY DE NUEVO? LA “REVISIÓN” DEL MODELO DE LA NOP

### II.1. Los consejos para la crisis de la vejez...

Como se señaló previamente, el diseño del sistema previsional reformado en 1994 en la Argentina contó con la asistencia técnica del Banco Mundial y se inspiró en los argumentos de la NOP, cuyo postulado central es que deben abandonarse los arreglos operativos basados en el principio de reparto<sup>26</sup>. Sintéticamente, los argumentos que esgrime dicha ortodoxia contra los sistemas de reparto son agrupados en cuatro áreas: a) impactos inequitativos; b) ineficiente administración; c) distorsiones económicas; d) problemas políticos.

La inequidad sería resultado de: i) la tendencia inexorable a la caída del valor de los beneficios; ii) la falta de vinculación de nivel de beneficios con aportes; iii) la exclusión de los más pobres; iv) el desigual tratamiento generacional, porque los sistemas de reparto favorecerían a la primera generación de afiliados que reciben beneficios generosos, mientras que las últimas generaciones soportan la carga de la caída de la tasa de sostenimiento y de los beneficios.

Las ineficiencias administrativas se verificarían porque: i) los sistemas de reparto registrarían costos administrativos elevados; ii) los fondos administrados por los institutos públicos tendrían rendimientos negativos.

Las distorsiones en los incentivos económicos se darían porque: i) si bien ‘engañan’ en el corto plazo por la elevada tasa de sostenimiento inicial, en el largo plazo serían insostenibles financieramente; ii) reclaman financiamiento desde fuentes no genuinas, fundamentalmente porque los sistemas de reparto estarían estructuralmente incapacitados para procesar la transición demográfica; iii) el impuesto sobre el trabajo (a cargo del empleador) fomentaría el uso de tecnologías intensivas en capital, atentaría contra la competitividad y promovería la evasión de las obligaciones contributivas; iv) las formas de cálculo de los haberes y las normas para la edad de retiro generarían situaciones de “free-riding” y “moral-hazard”<sup>27</sup>, por los diversos privilegios y porque muchos recibirían cobertura sin aportar lo suficiente; v) los sistemas de reparto podrían

---

<sup>26</sup> World Bank (1994)

<sup>27</sup> El fenómeno conocido como “free-riding” se relaciona con algunas características de los denominados “bienes públicos”. El hecho de que la provisión de estos bienes para uso de alguna persona obligue a su provisión para otras personas, implica que se pierde incentivo individual para pagar el precio de dicha provisión, en tanto se espera que el mismo sea pagado por los otros beneficiarios. Quienes se ‘cuelgan’ en la provisión pública de un servicio sin pagar por ello, se llaman “free-riders”. La noción de “moral-hazard” designa el efecto que produciría la provisión de cierto tipo de servicios públicos donde el llamado costo marginal “privado” difiere del costo marginal “social”; esta situación establecería una asignación de recursos que no es óptima.

limitar el desarrollo del mercado de capitales por efectos de “crowding out”<sup>28</sup>; vi) este tipo de sistemas también distorsionaría el mapa de “preferencias” por el cual los agentes deciden entre ahorrar y consumir, así como entre trabajar o mantenerse ociosos.

Finalmente, los problemas de tipo político que identifica la NOP se sustentan en que los sistemas públicos de reparto también: i) permitirían clientelismo político creando espacio para beneficios excesivamente generosos y distribución de injustificados privilegios; ii) incurrirían en un alto “riesgo político” de manejo de los fondos para otros fines.

Con este cuerpo argumental, la NOP irrumpió con una definición tajante: se debía separar las funciones de redistribución de ingresos y la de acumulación de ahorros, reduciendo al mínimo la primera para aumentar al máximo la segunda. Como todo el razonamiento se hace en términos de funciones “maximizadoras”, la NOP entiende que el ahorro que capten los sistema de previsión social, debería ser el máximo posible dentro de los parámetros propios de un sistema contributivo.

En cuanto a los arreglos operativos que harían posible alcanzar la mencionada separación entre las funciones de redistribución de ingresos y de acumulación de ahorros, la NOP recomienda un diseño “multipilar”, con un pilar central obligatorio de capitalización, administrado por compañías privadas. Complementariamente, se debería habilitar un primer pilar asistencial a cargo exclusivamente del Estado y uno voluntario, también de capitalización y administrado por compañías privadas, que permita incrementar el aporte en busca de mayores beneficios para los sectores de mayor ingreso<sup>29</sup>.

La implementación del pilar fundamental, de capitalización individual que distingue a esta propuesta, adoptó distintas variantes según los márgenes de maniobra de cada caso<sup>30</sup> y los “fondos de pensiones” obligatorios se diseminaron como una innovación superadora de los viejos sistemas de reparto de un solo pilar. Con distintas variantes, estos lineamientos se fueron imponiendo en los países periféricos, vinculados en gran medida a los programas de “reforma estructural” que, de manera consistente y

---

<sup>28</sup> En términos generales, la expresión *crowding out* refiere a todo aquello que puede ir mal cuando se utiliza deuda pública para afectar el nivel de producción (o de empleo de factores). En un sentido estrecho, refiere al siguiente problema: si el Estado debe buscar financiamiento para sus actividades y dado que su disponibilidad es limitada, los privados se quedan sin financiamiento para sus proyectos de inversión. Originariamente, esta expresión se utilizaba para designar las conclusiones que se derivaban de la pendiente de la llamada “curva LM”, que representaba el equilibrio en el mercado monetario, pero luego se extendió a todos aquellos canales a través de los cuales una política fiscal expansiva puede afectar negativamente el nivel agregado de producción.

<sup>29</sup> No hay dudas de que el modelo que prefirió el BM en 1994 es el de la reforma de la última dictadura militar en Chile que sustituyó el modelo público de reparto por uno totalmente privado que capitaliza ahorros en cuentas individuales con garantía de pensión mínima desde rentas generales. También se mira con mucha simpatía al modelo de Australia, donde el sistema suministra pensiones de monto uniforme sujetas a la comprobación de un test-de-recursos.

<sup>30</sup> El modelo chileno sería “sustitutivo”, junto con Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1997). Perú (1993) y Colombia (1994) serían modelos “paralelos” y serían modelos “mixtos” la reforma argentina (1994) y la uruguaya (1996). Véase los trabajos incluidos en Cruz-Saco y Mesa-Lago (1998) y Mesa-Lago (1998).

muchas veces coordinada, fueron exigiendo las distintas instituciones de financiamiento internacional al amparo de la creciente deuda pública.

## II.2. Manteniendo promesas...

Los resultados de estas reformas en América Latina no han sido los previstos por el BM y el resto de los seguidores de la NOP. Conciente de esta situación, recientemente el BM ha dado a luz un nuevo documento “Manteniendo la promesa de seguridad en los ingresos para la vejez en América Latina” (2004) [*Keeping the promise of old age income security in Latin America*] que, tal como su título lo indica, pretende ser una continuación, ampliación y aclaración de su difundido manual de 1994. El objetivo explícito del reporte es “revisar algunas cuestiones a la luz de las experiencias de las reformas, sobre todo en términos de la escasa cobertura que aún tienen los sistemas reformados a pesar de las proyecciones de 1994” (Capítulo1, pág.11. Traducción propia).

Lejos de ser una autocrítica, ese nuevo reporte mantiene las líneas argumentativas originales con el objetivo de “... persuadir al lector que nuestro enfoque – con su énfasis en el rol del individuo y el gobierno a partir de la maximización del bienestar- provee lecciones útiles para los hacedores de política interesados en aumentar las bondades (*virtudes, riquezas*) de los sistemas de pensión”. Para ello, se afirma que en este nuevo trabajo, se aporta “evidencia tanto analítica como empírica para mostrar que las reformas fueron de hecho, en la dirección correcta” (Capítulo 1, pág 3. Traducción propia).

Fiel a su ideología, el BM sitúa su nueva versión de lo que hay que hacer en materia de previsión social, en el contexto de los lineamientos del Consenso de Washington. Asumiendo que el proceso de privatización previsional en América Latina ha sido uno de los más extensos en el mundo, el organismo pretende tener ahora una postura revisionista al respecto. Así, señalan que los esfuerzos originales se concentraron en mejorar la salud fiscal de los sistemas y ayudar a los gobiernos a regularlos mejor. En cambio, pretenden que ahora se preocupan por saber si los “participantes” del sistema están mejor o peor desde las reformas. Para ello, por ejemplo, hacen especial hincapié en la siguiente constatación (por cierto, anticipada previamente por muchos analistas): los sistemas reformados no han logrado aumentar la cobertura, cuando este objetivo fue uno de los que se utilizó para “venderlos”. Con un nivel de ingenuidad que linda con el cinismo, el documento señala que, pese a que las reformas aumentaron los incentivos para que los trabajadores participen, la cobertura de los sistemas previsionales se estancó o incluso cayó.

Con este punto de partida, el BM pretende hacer un análisis “balanceado” sobre lo que detecta como evidentes problemas de los nuevos sistemas de previsión social contruidos bajo su propia inspiración. Para ello, el informe de referencia comienza con enumerar los –supuestos- beneficios de las reformas:

1. La deuda agregada de los gobiernos habría disminuido (mejoró la “salud fiscal”). Solo en Argentina y Colombia las reducciones de dicha deuda serían poco significativas.
2. Se constatarían mejoras distributivas porque: i) se habrían liberado recursos para que los países de la región gastaran más en educación, salud y asistencia social; ii) en todos los países que implementaron las reformas habría disminuido la regresividad del gasto público en previsión social para todos los participantes del sistema. Para llegar a esta rimbombante conclusión, el trabajo se basa en una simulación que compara las tasas internas de retorno brutas entre los trabajadores más ricos y pobres. Incluso afirman que en Chile y Argentina pasó de ser regresiva a ser progresiva. Como se verá más adelante, otros estudios muy fundamentados arriban a conclusiones opuestas.
3. Al menos en el inicio, gracias a las reformas, se habría verificado un incremento en los porcentajes de cobertura, aunque su posterior estancamiento estaría mostrando escepticismo en los nuevos sistemas “pese a sus virtudes”.
4. Las reformas habrían contribuido a la creación de una nueva “industria financiera” que ha sido ejemplo para otras industrias de la región. Los nuevos sistemas habrían logrado altos estándares en valuación de activos, riesgos, etc. Por lo tanto, a pesar de que el impacto sobre el ahorro nacional es discutible, el efecto indirecto en el ahorro a través del mejor funcionamiento de los mercados financieros sería probablemente positivo. Otro beneficio financiero en la región habría sido el rápido crecimiento de una forma nueva de ahorro, que contribuyó al desarrollo del sector financiero, incluso a pesar de que se admite que este sector puede desarrollarse en ausencia de la privatización previsional. Como se mostró precedentemente, este no fue el caso de Argentina.

Teniendo en cuenta estos supuestos “logros” de las reformas, el BM se pregunta ¿por qué, entonces, el descontento? Para el BM, el problema más importante es el del estancamiento de la cobertura que en América Latina sigue siendo muy inferior a la de los países desarrollados. Sin embargo, para deslindarse de esa responsabilidad, el BM ahora afirma que el único modo sostenible de aumentar la cobertura es diseñar políticas que impulsen el crecimiento económico y que eso no es materia de la seguridad social. Así, parece olvidarse que la reforma se sostuvo sobre las supuestas vinculaciones positivas entre la misma y el crecimiento, como el propio título de su trabajo de 1994 lo indicaba: *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*.

En su diagnóstico, el organismo también identifica evidencias preocupantes acerca del pilar de prevención de la pobreza. Por ejemplo, en Perú y Bolivia, los requisitos para acceder a ese pilar son demasiado estrictos. Además, en los casos como el de Chile en que están juntos el pilar de prevención de la pobreza y el de reemplazo de ingresos, se verificarían incentivos para que los trabajadores de menores ingresos elijan las carteras de mayor riesgo.



En cuanto al componente central de capitalización individual, el BM sostiene que algunos motivos del descontento serían transitorios, ya que se deberían a las bajas tasas de retorno de los fondos de pensión de los últimos años en comparación con las de los primeros noventa. También, que algunos malos ejemplos, como el de Argentina, han llevado a otros países a mostrarse más reacios a afrontar el riesgo de sistemas que, si bien ya no son administrados por el Estado, son regulados por éste. Apoyándose en Srinivas, P.S. y Yermo, J. (1999), se señala que “hay pocas razones para creer que un gobierno que administraba mal un sistema público, regularía bien un sistema privado”. O sea que, para el BM, los complejos problemas del fracasado sistema argentino, se explicarían por una mala regulación pública.

Sin embargo, el BM no tiene más remedio que admitir que, incluso en países como Chile que han regulado de manera competente el nuevo sistema, hay puntos críticos en materia de equidad en el funcionamiento de los fondos de pensiones, que deben ser considerados. El primero se refiere al elevado costo administrativo: cerca de la mitad de las contribuciones de un trabajador medio que aportó desde los 80s y se retiró en 2000, fueron a parar a “cargas obligatorias”, “...aunque esos costos disminuyeron desde entonces y es de esperar que esta carga sería menor para las cohortes futuras” (Capítulo 1, pág. 8). Esto evidenciaría problemas de equidad intergeneracional: mientras que el sistema de reparto transmitiría bienestar de las generaciones futuras a las actuales, los sistemas privados estarían haciendo lo inverso. Más aún, ciertos estudios realizados para Perú, cuyos resultados se exponen en el documento, argumentan que incluso si se reducen los costos administrativos, esto no redundaría necesariamente en caída de las comisiones sino en aumento de las ganancias de las administradoras.

Asimismo, admiten, la estructura de comisiones en países como Chile genera con frecuencia una mayor carga para los trabajadores de menores ingresos, con lo que actúan como impuestos regresivos. Si bien en Chile la brecha entre las comisiones de los trabajadores de distintos niveles de ingresos tendió a reducirse, esto se dio exclusivamente debido al aumento de las comisiones de los de menores ingresos. También existiría una dosis de “inequidad intergeneracional aleatoria” por la volatilidad de los rendimientos de los fondos que hace que distintas cohortes de aportantes tengan distintos beneficios.

Con este diagnóstico de los méritos y problemas de las reformas en América Latina que se dice “balanceado”, el BM esboza una serie de propuestas que anuncia como “renovadas para mantener la promesa” que en materia de previsión social se había hecho en 1994. Entre las principales:

1. Debe prestarse más atención al pilar estatal de prevención de la pobreza. Ahora, se entiende que es más importante aún que la provisión estatal de instrumentos de seguridad de los ahorros a precios bajos. Dado que la probabilidad de caer en la pobreza disminuye con el crecimiento económico, y por ende también su costo, el papel del Estado debe centrarse en este aspecto. Para ello, mancomunar los distintos riesgos e instrumentos (hacer un *pooling*) es una alternativa adecuada.

2. Sin embargo, afirma, el camino principal para el componente de reemplazo de ingresos debe ser el ahorro. Es decir este pilar no debe implicar redistribución de ningún tipo y el mejor diseño es el de contribuciones definidas.
3. El tamaño óptimo del pilar obligatorio depende del grado de desarrollo de los países. En general, los pilares obligatorios extensos son un buen diseño para la transición desde sistemas de reparto. Pero si el mercado de capitales ya está desarrollado, como sucedería por ejemplo en Brasil, el BM admite que las reformas pueden limitarse a introducir modificaciones en los “parámetros” de sus sistemas de reparto en vez de cambiar a uno de capitalización.

Como síntesis, el BM entiende que los objetivos “gemelos” en aquellos países que ya han implementado sistemas multipilares con regímenes de capitalización bien regulados, son mejorar el primer pilar de prevención de la pobreza y reducir los costos de administración de los fondos de jubilaciones y pensiones (dado que las comisiones no son todo lo bajas que podrían ser). ¿La solución? Aumentar la competencia entre AFJP y la “educación financiera” de los trabajadores.

Para que no queden dudas, en un apartado de su capítulo de conclusiones, el nuevo informe del BM explicita cuáles serían las diferencias entre las recomendaciones de política que se derivan del manual de 1994 y su revisión una década después. La más llamativa es la que señala que mientras del primer documento se podía concluir que la recomendación generalizada era la construcción de un segundo pilar extenso de capitalización individual, la actual postura es, en cambio, que dicha recomendación no vale para cualquier país “aunque puede ser válida para algunos”. Es más, ahora admiten que allí donde la deuda del sistema previsional de reparto es demasiado grande, un sistema de capitalización individual puede no ser la mejor opción porque acarrearía serios problemas macroeconómicos. En cambio, en estos casos, las llamadas “cuentas nocionales”<sup>31</sup>, pueden cumplir el propósito de pasar de un sistema de “riesgo mancomunado” (*pooling*) a uno de ahorro con igual o incluso mejor resultado que la capitalización individual administrada por compañías privadas.

También se sostiene que los sistemas basados en el ahorro sólo deberían ser obligatorios de forma transitoria. ¿Por qué? El argumento del organismo aquí es que, de lo contrario, se estaría asumiendo que los agentes son miopes y que los gobiernos tienen capacidad de regularlos, cosa que asume falsa. Incluso si se supusiera que en vez de miopía, los agentes tienen “previsión imperfecta sobre su consumo futuro”, el tamaño del pilar obligatorio de ahorro no debería ser tan extenso y debería ser transitorio, subraya el BM.

### II.3. ¿Qué hay de nuevo?

El mayor cambio de perspectiva del BM con respecto a América Latina, es el énfasis que ahora se coloca en el pilar de prevención de la pobreza. En palabras de los

---

<sup>31</sup> Más adelante describimos el funcionamiento de este tipo de esquemas.

propios autores del informe, “en la región se prestó excesiva atención a la función de ‘reemplazo de ingresos’ [*income-replacement function*], pero muy poca o nula atención a la función de ‘reducción de pobreza’ [*poverty-reduction function*] que debería cumplir todo sistema de previsión social” (Capítulo 9, pág. 1).

Ahora bien, lo que el BM enfatiza en este punto es que los gobiernos deberían **limitarse** a esta tarea esencial. El punto es que, si los gobiernos lograran establecer un sistema de previsión social que contemple la prevención de la pobreza de las personas en edad pasiva (a un costo fiscal sostenible), ya habrían cumplido con su participación directa en lo que respecta al sistema previsional. Luego, el Estado sólo debería dedicarse a asegurar el desempeño correcto y eficiente del ahorro privado y del seguro voluntario. Es decir, el BM insiste con la tesis de que todos los males provienen de la injerencia del Estado, y deja claro que lo que le preocupa es evitar que la extensión de la pobreza en las personas laboralmente pasivas “deslegitime” el pilar de capitalización<sup>32</sup>.

A partir de estos postulados, el informe del BM se aboca a analizar la “situación” de los mayores de 65 años en la región. En primer lugar, se señala que según las proyecciones, la expectativa promedio de vida hacia el año 2050 de este grupo sería 20% superior a la actualidad. Ante esta aparente tendencia al “envejecimiento de la población”, el BM renueva su cruzada contra los sistemas de reparto con el viejo argumento de su incapacidad fiscal para atender este problema.

Segundo, el BM afirma que, a medida que los países se desarrollan, la pobreza entre las personas en su etapa pasiva debería tender a disminuir en relación con la de otros grupos de edad. ¿Por qué? Porque los mayores tendrían la posibilidad de acumular riquezas a lo largo de la vida y esto es lo que permitiría cubrir la “pobreza entre los ancianos” de modo fiscalmente sostenible. A pesar de este argumento, en el propio informe del BM se exponen evidencias para América Latina que no dan cuenta de esta tendencia; al contrario, los datos indican que en 6 de los 8 países seleccionados estaría aumentando la pobreza entre las personas mayores de 65 años en vez de disminuir.

Pero los tecnócratas del BM no se dejan amedrentar por esta comprobación y antes que replantear sus argumentos, ponen en duda esta evidencia empírica<sup>33</sup>. El problema, dicen, es que las encuestas de hogares relevan sólo los ingresos salariales, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias corrientes que realizan tanto el Estado como los privados; pero no registran la “riqueza” de los hogares (compuesta por los activos financieros que incluyen los propios fondos de pensión, propiedad de los trabajadores). Así, existiría una subcaptación que se sumaría al hecho de que, según el BM, entre los mayores existiría una fuerte subdeclaración de ingresos. Por lo tanto, concluyen que si se ajustaran las estadísticas disponibles teniendo en cuenta ambas

<sup>32</sup> Aquí, como en otros campos, el BM ve a la pobreza como una especie de “enfermedad” que amenaza contagiar a la parte “sana” de la sociedad y sus instituciones. Ver Lo Vuolo y otros (1999).

<sup>33</sup> Ante esta forma de proceder, no puede más que recordarse la observación crítica de Keynes (1995): “Los teóricos clásicos se asemejan a los geómetras euclidianos en un mundo no euclidiano que, quienes al descubrir que en la realidad las líneas aparentemente paralelas se encuentran con frecuencia, las critican por no conservarse derechas –como único remedio para los desafortunados tropiezos que ocurren-.” (Pág.26)

cuestiones, los resultados en términos de pobreza de los adultos mayores no serían tan desfavorables como muestra la evidencia<sup>34</sup>.

Ahora bien, ¿para qué realiza el BM todas estas salvedades metodológicas? Porque sólo si logra afirmar que en el futuro el riesgo de pobreza en la vejez sería bajo, puede justificar desde su marco teórico que sería posible implementar mecanismos de “seguro social” para mantener fuera de la pobreza a las personas en edad pasiva. Así, en su nuevo informe el BM dedica todo un capítulo<sup>35</sup> a discutir las opciones para el diseño del pilar de prevención de la pobreza.

Lo primero que se aborda es la distinción conceptual entre “primer pilar” y “pilar cero”, para luego desecharla. ¿De qué se trata esta distinción? Se suele hablar de “pilar cero” cuando el derecho a la cobertura de las personas en edad pasiva es independiente de su historia contributiva (sea este derecho universal o focalizado a partir de tests de recursos). En cambio, se habla de “primer pilar” cuando el derecho al beneficio está condicionado al registro de un determinado número de años de contribución al sistema en la etapa activa.

Para el BM, esta distinción sólo tendría sentido para los antiguos sistemas unipilares organizados exclusivamente por el principio de reparto que “tenían el doble objetivo de prevenir la pobreza y reemplazar ingresos”. Pero, en el caso de los sistemas multipilares, carecería de sentido. ¿Por qué? Porque, independientemente de sus diferencias, tanto el “pilar cero” como el “primer pilar”: i) pretenden asegurar contra el riesgo de pobreza; ii) son administrados por el Estado; iii) son financiados por reparto; y iv) reciben contribuciones ya sea del salario o de impuestos generales (Cap.9, pág 159-60).

Cuando el gobierno asegura el derecho a una prestación mínima, afirma el BM, incluso cuando el primer pilar es contributivo, si las contribuciones no alcanzan para pagar el mínimo comprometido, el financiamiento provendrá de impuestos actuales y futuros. Así, al ser de reparto, todos los contribuyentes terminan financiando ese pilar: los actuales aportantes, los futuros y quienes no contribuyen (si se financia con rentas generales). Por lo tanto, la conclusión del BM es que, en la medida en que: i) se trate de un “riesgo relativamente raro de pobreza en la vejez”, y ii) se establezcan los beneficios en un nivel relativamente bajo para no desalentar los estímulos de las familias a ahorrar privadamente; la distinción entre pilar cero y primer pilar carece de sentido.

El principal problema es otro, sostiene ahora el BM. Las transferencias realizadas con esquemas no contributivos, típicamente asistenciales, serían vistas por sus beneficiarios como “caridad”. Entonces, las familias no las tendrían en cuenta al momento de la “optimización intertemporal” a través de la cual toman sus decisiones de consumo. Asimismo, el BM afirma que, históricamente, este tipo de partidas presupuestarias tiene una importancia política limitada y han sido sometidas a sistemáticos recortes (Capítulo 9, Pág. 6). Así, pareciera que ahora el BM descarta la

---

<sup>34</sup> Debe advertirse que el BM concluye de este modo incluso a pesar de que, más adelante, afirma que la riqueza es mucho más volátil que el ingreso.

<sup>35</sup> Capítulo 9

efectividad de los programas asistenciales para atender la pobreza en la pasividad, y en cambio, postula la necesidad de integrar a todos los trabajadores en un solo sistema. Llamativamente, y aunque no lo reconozca explícitamente, deja abierta la posibilidad de integrar en un mismo sistema las funciones de ahorro y redistribución, aunque separando los pilares.

A continuación, el informe del BM describe tres tipos de diseño posibles para el pilar de prevención de la pobreza:

1. Un mínimo garantizado para quienes han contribuido una cantidad de años (primer pilar);
2. Un beneficio focalizado para los mayores pobres que no cumplen con los requisitos de acceso al sistema contributivo (pilar cero);
3. Un beneficio universal uniforme a todos los mayores a partir de cierta edad (pilar cero).

Chile fue el país pionero en la implementación de la primera alternativa, que luego fue replicada por varios países de América Latina (Colombia, El Salvador y México). En el caso chileno, el Estado otorga una garantía de ingreso mínimo sólo para los que, habiendo aportado 20 años o más al sistema contributivo (que es de capitalización individual), no lleguen a obtener un cierto nivel de beneficio, a partir de la capitalización de sus aportes en cuentas individuales. El fondo acumulado por cada individuo se utiliza hasta agotarse y luego el gobierno se encarga de pagar ese mínimo garantizado. El caso de México tiene la particularidad de que el gobierno también subsidia la acumulación de fondos en las cuentas individuales de los trabajadores de bajos ingresos<sup>36</sup>. Otro caso particular es el de Australia, donde el ingreso garantizado se condiciona a un test de “riqueza” u “opulencia” [*affluence test*]<sup>37</sup>.

En su informe de 1994, el BM recomendaba esta primera alternativa, a la chilena; es decir, un mínimo garantizado por el Estado para quienes no logren alcanzarlo a partir de la capitalización en cuentas individuales. Ahora, en cambio, realiza una crítica elíptica a esta opción, señalando que los beneficios mínimos garantizados sólo serían recomendables en los sistemas financiados por reparto, pero no serían óptimos cuando el “segundo pilar” de reemplazo del ingreso es de contribuciones definidas en cuentas de capitalización individual. Mucho menos recomendable sería cuando, en estos últimos esquemas, se ha avanzado hasta permitir que los propios individuos elijan entre distintos fondos de pensión, como sucede actualmente en Chile. ¿Por qué? Porque en estos casos el resultado es que, como los trabajadores saben que

<sup>36</sup> La llamada Cuota Social, aplicada desde 1997 cuando se produjo la reforma, es una contribución uniforme a todas las cuentas individuales que están al día, sin distinción de nivel de ingresos, calculada como un porcentaje del salario mínimo y sin descuentos de comisiones. Al ser uniforme, la idea es que represente un porcentaje mayor de las contribuciones de los que tienen menores salarios.

<sup>37</sup> La diferencia entre el test de opulencia (*affluence test*) y el test de ingresos (*income test*) es que, mientras este último lo que hace es identificar a los que menos ingresos tienen y su objetivo es que el beneficio llegue exclusivamente a ellos; el test de opulencia identifica a los que tienen mayores ingresos y el objetivo es que el beneficio NO llegue a este grupo. Por lo tanto, en este caso, pueden acceder al beneficio sectores medios además de pobres.

tienen un mínimo cubierto, eligen los portafolios más riesgosos que son los que eventualmente les darían más renta, por lo que se estaría en presencia de “riesgo moral”. Conclusión: según el BM, sólo los países que no tienen un mínimo garantizado en el componente de capitalización (como Argentina, Costa Rica y Uruguay), podrían relajar las restricciones a la elección individual de portafolios de fondos de pensión, porque ya existe un pilar separado, independiente del desempeño de los fondos, y financiado por reparto que les da un beneficio mínimo (la PBU en el caso argentino).

Con esta renovada argumentación, en su nuevo trabajo el BM se inclina por la tercera opción, y presenta una serie de simulaciones sobre el costo de un beneficio mínimo universal para los mayores de 65 años que sea igual al salario mínimo en cada país (indexado por el crecimiento de los salarios). De allí se concluye que el costo de dicho beneficio no se aleja demasiado del que soportan actualmente los países en la transición de sus sistemas reformados<sup>38</sup>.

#### **II.4. Las promesas que mantiene la NOP y los problemas de la Argentina**

Muchos de los problemas que “detecta” el nuevo informe del BM, gracias a la “experiencia” de una década, eran absolutamente previsibles. No era necesario transformar a la región en un laboratorio de los dogmas de la NOP para comprobar en la práctica lo que se suponía por los simples reproches de la lógica. Si bien el organismo adoptó la estrategia de descargar culpas sobre los gobiernos por la “mala lectura” que hicieron de sus recomendaciones, lo cierto es que el BM estuvo involucrado en el financiamiento y asistencia técnica de todas las reformas de los sistemas de previsión social en América Latina y otros países periféricos, por lo que tiene una enorme responsabilidad.

Sobre todo, si resulta que diez años después la “novedad” consiste en descubrir que el problema central es la baja cobertura y la flagrante desigualdad que han generado los sistemas reformados<sup>39</sup>. Lo cierto es que, más allá del cambio de discurso al que se ve obligado el BM frente a la contundencia de los hechos, sus argumentos siguen tan confusos como antes, en tanto el enfoque sigue basado en la maximización del bienestar y se insiste en que las reformas fueron en la dirección correcta<sup>40</sup>.

Es importante tomar nota de los cambios de postura del BM porque, pese a sus errores, continúa teniendo preponderancia en la formulación de las políticas públicas en la región. En cualquier caso, no debe confundirse el objetivo final de sus formulaciones: su pretensión es “salvar” la legitimidad del segundo pilar de capitalización individual,

---

<sup>38</sup> Para salvar su prestigio, el BM enfatiza que esa diferencia sí sería relevante en el largo plazo cuando (se supone que) los países habrían terminado de pagar el costo de la transición y, en cambio, el aumento de la esperanza de vida haría más costoso el beneficio universal. Como dato interesante, el caso de Argentina es uno de los pocos donde el costo del beneficio universal superaría al costo estimado de la transición. Sin embargo, incluso aquí, este costo sería equivalente al de Nueva Zelanda: cercano al 4% del PBI.

<sup>39</sup> Para un temprano análisis de este problema en el caso de la Argentina, ver Barbeito y Lo Vuolo (1994).

<sup>40</sup> De este modo el BM sigue ignorando las falacias de su visión teórica. Al respecto, ver por ejemplo, Barr (2002).

corazón de su propuesta y el que interesa a los sectores financieros. Su preocupación está en el modo en que los perversos efectos de sus reformas están deslegitimando a los fondos de pensiones administrados por compañías privadas.

Pero la revisión del BM adolece de muchos problemas que ya se detectaron en su formulación original. Dado el fracaso de los sistemas reformados, no se trata de “mantener promesas” para salvar a ningún grupo de interés en particular, sino de admitir que sus promesas no se cumplieron y que lo que se necesita es un nuevo diseño integral de los sistemas de previsión social. La mayor parte de los problemas explicitados por el propio BM, y los que sigue sin asumir, se deben a las reformas que esa institución impulsó y particularmente al diseño de las cuentas individuales de capitalización de ahorros.

#### *II.4.1. Los pasivos como privilegiados*

**Es falaz el argumento sobre la subdeclaración de ingresos de los mayores y el supuesto de mayor riqueza relativa de los pasivos en relación con otros grupos.**

Primero, en el caso de que se admitiera que los pasivos subdeclaran ingresos, nada indica que no se verifique también en el resto de los grupos relevados en las encuestas. Segundo, no todos los pasivos pertenecen al mismo estrato de ingresos y es muy probable que no exista subdeclaración en la gran mayoría de los casos de adultos mayores que tienen como único ingreso el haber previsional. Tercero, incluir dentro del patrimonio de los pasivos a los fondos de pensiones, cuyo objetivo es precisamente generar una renta hasta su agotamiento, es considerar dos veces la misma fuente de ingresos. Cuarto, plantear que las personas en su etapa pasiva tienen que hacer “líquidos” los activos acumulados a lo largo de su vida, es ignorar que muchos de esos activos, como es el caso de la vivienda, son necesarios para vivir dignamente. Quinto, no se entiende cómo se supone que las personas que fueron pobres la mayor parte de su vida, pueden haber acumulado riquezas. Sexto, se desconoce que los miembros laboralmente pasivos del grupo familiar no tienen prioridad en la distribución interna de los recursos del hogar.

Si el BM desea hacer recomendaciones consistentes, debería abandonar la pretensión, ya expuesta en su documento de 1994, de identificar a las personas mayores como un grupo que, en América Latina (y en la Argentina), está en condiciones económicas y sociales mucho más favorable que el resto de la población. Lo que el BM debería hacer es admitir que las evidencias empíricas contradicen sus premisas y que en realidad la pobreza entre los pasivos aumenta en América Latina (y en la Argentina) como resultado directo de los nuevos esquemas de jubilaciones y pensiones. En el caso argentino, las proyecciones son contundentes para evaluar que de no reformarse el actual sistema, el problema se agravará en el futuro. Los adultos mayores del país, de lo único que son “privilegiados” es de la estrategia clientelista del gobierno de turno que oportunamente dictamina aumentos discrecionales en los haberes mínimos.

#### *II.4.2. Los modelos del pilar de prevención de la pobreza*

##### **El abordaje del BM en la comparación de los distintos modelos de garantía de mínimos es poco claro.**

En primer lugar, al menos para el caso de la Argentina y de América Latina, la distinción entre pilar cero y primer pilar sí que es relevante. No es lo mismo que el beneficio en el primer pilar implique el reconocimiento de un derecho universal o que sea producto de la contingencia de haber aportado en la vida activa. Esto es crucial en países con una distribución del ingreso muy regresiva y con patologías laborales profundas. Pensar una institución social desde el individuo, aislándola del ambiente de referencia con el cual interactúa, es un error que a esta altura no puede admitirse.

Lo novedoso es que el BM ahora argumenta en contra de un beneficio focalizado para los mayores pobres que no cumplen con los requisitos de acceso al sistema contributivo, aduciendo que el mismo suele ser costoso e ineficiente. Sin embargo, su argumento no tiene que ver con la probada ineficacia de esta alternativa para aliviar la pobreza, sino que insiste con la cuestión del riesgo moral: este beneficio –afirmar– incentivaría a disminuir el ahorro privado porque representa un reaseguro provisto gratuitamente por el Estado que, al ser marginal, hace que los individuos no lo incorporen en sus decisiones intertemporales.

Nótese aquí la contradicción entre los propios argumentos del BM. Por un lado, parecería que la focalización en los más pobres les quitaría el incentivo para aportar, pero por otro lado los trabajadores no lo toman en cuenta por considerarlo marginal. Esta contradicción se explica porque el BM entiende que la pobreza en la vejez está concentrada en un grupo reducido, tiende a decrecer y que lo importante es no generar “malos” incentivos. Pero, en la realidad de América Latina, el problema es otro: los grupos vulnerables son numerosos y sus conductas no se derivan de la maximización de sus preferencias sino justamente, de su incapacidad de elegir por sus recursos excesivamente limitados.

De todos modos, lo más interesante del informe del BM no es esta reafirmación de sus principios ortodoxos, sino el cambio de postura frente a la “tercera opción” de un beneficio universal y no contributivo. Sustentado en los trabajos de Willmore (2001), el BM ahora admite que el beneficio universal y uniforme es el que menos costos de transacción generaría y defiende esta alternativa, aunque –una vez más– advierte que el nivel de este beneficio debería ser suficientemente bajo como para no desestimular el ahorro. Además –apunta– debería financiarse preferentemente con impuestos de base amplia como el IVA.

Si bien en el manual de 1994 el BM admitía que el beneficio universal y uniforme es la estructura más sencilla que se podría elegir para el pilar público (y la que implica menores costos de transacción), era muy enfático en señalar sus desventajas:

- i. incentiva la evasión de aportes en la medida en que quienes evaden pueden recibir, a pesar de ello, beneficios que no dependen de los aportes ni del número de años de servicio;



- ii. en los países de ingreso muy bajo puede suceder que signifique un costo excesivo para un beneficio poco significativo.
- iii. el costo total es mayor que el de otros programas;
- iv. en los países con distribución del ingreso muy desigual, los ricos que tienen mayor esperanza de vida, recibirán gran parte de estos beneficios además de tener muchos recursos propios.
- v. si bien parte de este costo se podría “recuperar” con impuestos progresivos, esto no daría resultado en los países en desarrollo que tienen una capacidad limitada para recaudar impuestos a la renta.

Coincidimos en que la prioridad es combatir la insuficiencia de ingresos básicos para el universo de la población en su etapa pasiva. Pero, entonces, no hay que preocuparse tanto por los impactos que esto generaría en el segundo pilar de ahorros individuales, sino asumir que el resto de los pilares debe estar condicionado al cumplimiento de este objetivo.

Y aquí se ve la principal contradicción de los dogmas revisados del BM: continúa atrapado en su limitada y errónea apuesta por la “teoría de los incentivos” y en su defensa de un sistema que es el responsable directo de los problemas que no tiene más remedio que admitir. Sigue sin comprender que no tiene sentido plantearse como “agente representativo” a un sujeto con disponibilidad de fondos que tiene que decidir sobre alternativas de asignación a lo largo de su ciclo de vida. De allí que su pregunta sobre el pilar universal es: ¿cómo lograr que no perjudique el segundo pilar?

La solución que encuentra el BM es que el nivel del beneficio universal sea bajo. No coincidimos con este diagnóstico. El criterio de universalidad, justamente, permite eludir las llamadas “trampas” (de pobreza, de desempleo, de inactividad, etc.) presentes en los beneficios focalizados. Del mismo modo, creemos, el derecho a un beneficio universal, uniforme e incondicional para todos los adultos mayores, a diferencia de uno asistencial, no generaría una trampa de no-aporte.

La pregunta relevante es otra: ¿cómo hacer que el diseño del segundo pilar no atente contra la garantía de una cobertura universal básica con el primer pilar?

Las reformas impulsadas por la NOP en nombre de la libertad de elección, en realidad han perjudicado la autonomía de las personas y la capacidad de autogobierno de los sistemas. ¿Por qué? Porque han profundizado el patrón regresivo heredado, atando los derechos mucho más que antes al acceso al empleo asalariado formal y a las oscuras transferencias fiscales destinadas a cubrir los déficit generados para financiar los fondos de pensiones. El sentido de una reforma integral debe ser exactamente el contrario.

De lo que se trata entonces es de admitir, como ahora lo hace el BM frente a la contundencia de las evidencias, que la prioridad es un beneficio básico universal pero debe descartarse que esa prioridad esté al servicio de los fondos de pensiones. Es una

prioridad absoluta sin condicionamientos. Es más, es una prioridad que debe complementarse con la necesidad de desactivar los fondos de pensiones que son una gangrena fiscal y una forma ineficiente de organizar la institución de previsión social en países como Argentina.

### III. ¿QUÉ HAY DE NUEVO? LOS SISTEMAS DE CUENTAS NOCIONALES.

Sin dudas, la mayor novedad en el debate sobre los mecanismos más eficientes para diseñar un sistema de previsión social, es la aparición en los últimos años de los sistemas de “cuentas nocionales”<sup>41</sup>. Por lo tanto, es necesario detenerse a analizar el funcionamiento de estos sistemas para ponderar qué tipo de enseñanzas pueden ofrecer para el diseño de un sistema alternativo para la Argentina.

Los sistemas de cuentas nocionales (SCN) se basan en el siguiente diagnóstico: los sistemas previsionales tradicionales construidos sobre un pilar único y financiados por mecanismos de reparto han ido alcanzando su etapa de madurez. En distinto grado y con las especificidades de cada caso, esto ocurrió en un importante número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. En el caso de los países de Europa Occidental, dicha madurez se ha identificado principalmente con la noción de “envejecimiento poblacional”, asociada a la combinación de aumento en la expectativa de vida y disminución de las tasas de natalidad. Este proceso de envejecimiento poblacional genera perspectivas pesimistas respecto a las posibilidades de financiamiento de los sistemas previsionales de reparto, dado que dificulta las transferencias intergeneracionales de recursos<sup>42</sup>.

A medida que se hacían evidentes las limitaciones de este tipo de esquemas, fueron planteándose alternativas. En líneas generales, lo habitual han sido dos tipos de estrategias:

1. Cambios paramétricos del sistema previsional: aumento en la edad de retiro, requisitos más restrictivos de acceso, aumento en las tasas de cotización, etc. El problema de este tipo de cambios es que no habrían resultado “suficientes” para tornar viables los sistemas previsionales existentes<sup>43</sup>.
2. Una segunda estrategia consistió en transferir una parte de los aportes a fondos de pensión individuales obligatorios. En capítulos previos hemos analizado en profundidad este tipo de “recetas”, identificadas con la actuación del Banco Mundial, que fueron particularmente difundidas en América Latina y Europa del Este. Cabe

<sup>41</sup> En este trabajo hemos optado por traducir el término inglés *notional defined contribution system* como “sistema de cuentas nocionales” aunque también se conocen como cuentas “virtuales”.

<sup>42</sup> Esta cuestión es discutida en detalle en la sección siguiente. Para un abordaje cuantitativo ver Anexo.

<sup>43</sup> World Bank (2001)

destacar que en muchos países de Europa occidental también se desarrollaron esquemas de fondos de pensión, pero a diferencia de las experiencias de América Latina y del Este europeo, allí los esquemas de ahorro privado obligatorio no han pasado a ser el componente fundamental de los sistemas previsionales. Esto, porque como ya hemos mencionado, la implementación de este tipo de esquemas significa un cambio sustancial en el principio de financiamiento y requiere la adopción de medidas para afrontar los costos de la transición (no sólo los económicos).

Frente a esto, se ha afirmado que las cuentas nocionales parecerían ofrecer una suerte de “tercera vía”<sup>44</sup>. Por un lado, en la medida en que mantienen el financiamiento por el sistema de reparto, las cuentas nocionales evitarían los costos de la transición de pasar a un sistema financiado por capitalización. Por el otro lado, al imitar la estructura de los sistemas de contribución definida, solucionarían algunos de los problemas que plantean los sistemas basados en beneficios definidos.

En este capítulo centraremos la atención en este último tipo de arreglos con el objetivo de extraer enseñanzas para el caso argentino. Para ello, presentamos en primer lugar las características generales del diseño de los SCN<sup>45</sup>. En segundo lugar, abordamos con mayor detalle las características de la reforma previsional sueca, a los efectos de explicitar el modo de funcionamiento específico de este tipo de arreglos operativos. El objetivo es obtener conclusiones relevantes para pensar un nuevo diseño para el sistema de previsión social de la Argentina.

### **III.1. Las características generales de un SCN**

Un SCN imita la filosofía de un sistema de capitalización individual de aportes, pero con una estructura de financiamiento propia de los mecanismos de reparto, que tradicionalmente han financiado sistemas de beneficios definidos (World Bank, 2001). La diferencia clave con el modelo de beneficio definido, es que en los SCN la fórmula de cálculo de los beneficios no se basa en los salarios de un determinado período y en los años de servicio, sino en el balance de la cuenta acumulada por el trabajador al momento de su retiro. De este modo, los beneficios están fuertemente atados a los aportes durante toda la vida activa con el objetivo de “mejorar los incentivos de la fuerza de trabajo”.

La capitalización de las cuentas nocionales se realiza mediante un índice vinculado al desempeño de la economía global (ingreso, salarios, etc.). De este modo, se tiene control sobre las variables que definen la ecuación financiera del sistema: la tasa de contribución, la tasa de retorno de las cuentas nocionales y el valor correspondiente a la expectativa de vida al momento del retiro. Así, y a diferencia de los sistemas privados de capitalización financiera de aportes, el beneficio está exento del riesgo y las fluctuaciones de los mercados financieros; en otras palabras, si bien es indeterminado, la

---

<sup>44</sup> En Williamson, J. (2004). Como se verá más adelante, el Banco Mundial no coincide con esta visión positiva de las cuentas nocionales.

<sup>45</sup> Tomando en cuenta especialmente World Bank (2001), Cichon, M. (1999) y Williamson, J. (2004)

indeterminación está muy acotada por la posibilidad de predecir y controlar las variables que determinan el beneficio y el funcionamiento de la economía.

Pese a este evidente mérito, el BM sostiene que el SCN no muestra ninguna superioridad con respecto a sus promocionados sistemas de cuentas individuales de capitalización financiera. Es más, el BM afirma que, bajo ciertas condiciones, un esquema de cuentas nocionales generaría los mismos resultados que uno de beneficios definidos financiado por reparto. Más precisamente, para el BM las siguientes características de un sistema de beneficio definido financiado por reparto lo harían equiparable a un SCN:

- que los beneficios se basen en el promedio de ingresos de toda la vida laboral
- que los ingresos de los primeros años se revaloricen con un índice -que puede ser el de crecimiento de los ingresos de la economía- que refleje el crecimiento en la capacidad del país para pagarlos;
- que los beneficios se ajusten actuarialmente según el retiro temprano o tardío;
- que las tasas de reemplazo se ajusten para reflejar los aumentos en la expectativa de vida a la edad de retiro.

De aquí, el BM coincide con Michael Cichon de la OIT, en que las cuentas nocionales son “viejo vino en nuevas botellas” (*old wine in new bottles*); lo único que diferenciaría a las cuentas nocionales de los esquemas de beneficio definido financiados por reparto es el “envoltorio”. Según estos autores, la diferencia más importante es que las cuentas nocionales son políticamente más factibles que otro tipo de reformas, debido a que sus complejidades facilitarían la reforma por falta de comprensión de su significado<sup>46</sup>. De este modo, para estos autores la pretendida transparencia del SCN en los hechos quedaría a oscuras.

Lo que el BM y otros ven como un problema, debe tomarse como un mérito del sistema frente a los negativos resultados de las políticas de la NOP. Queda claro, entonces, que el SCN es un sistema de reparto y por lo tanto evita todos los problemas propios de un sistema de capitalización financiera de aportes de los que Argentina ya tiene suficiente experiencia. En particular, funciona sin la participación innecesaria de las compañías privadas de administración de fondos, no dilapida exagerados costos de administración y comercialización, no genera baches fiscales, no fomenta la individualización de riesgos. Al mismo tiempo, es capaz de controlar el equilibrio financiero en tanto no independiza totalmente los aportes de los beneficios como en los viejos sistemas de reparto. Así, con adecuados mecanismos de ajuste de los aportes en la “capitalización” de las cuentas y con una ingeniería financiera que garantice el balance entre activos y compromisos del sistema, es capaz de garantizar un equilibrio financiero dinámico. Como veremos luego, esto requiere de la existencia de un “fondo de reserva” que actúe como una especie de “estabilizador automático” frente a las oscilaciones derivadas de cambios en algunos de los parámetros.

---

<sup>46</sup> Esto es lo que Pierson (1999) llama “reformas por ofuscación”.

En nuestra opinión, el mayor inconveniente que tiene el SCN es la indeterminación del beneficio. Sin embargo, las fuentes de esa indeterminación son mucho menos “volátiles” e “inciertas” que las de los sistemas de capitalización existentes. Además, los viejos sistemas de beneficio definido tampoco aseguraban el monto exacto del beneficio, sino la relación del mismo con los salarios de los últimos años de la vida activa. Esto tenía un sentido progresista en un mercado laboral donde lo normal era que los salarios de esa etapa de la vida sean más altos que los anteriores; sin embargo, esto ya no es la norma.

Actualmente existe consenso en que es mucho más razonable tomar los salarios de toda la vida como referencia. Claro que el SCN no toma los salarios, sino los aportes; pero como esos aportes se calculan en función de los salarios, la referencia de cálculo es la misma. Por lo tanto, la diferencia en los hechos es la siguiente: en los tradicionales sistemas de reparto, lo que se hacía era definir el beneficio como un porcentaje de los salarios de la vida activa. En los SCN, se define mediante un mecanismo de indexación de los aportes. El resultado puede ser mayor o menor en cada caso, según sea el porcentaje que se establezca sobre los salarios o el índice de valorización de los aportes que quedan registrados en las cuentas nocionales.

Contra lo que puede indicar una mirada apresurada, el SCN no es más individualista que los mecanismos tradicionales de reparto. Esto depende de cómo se articule el sistema. ¿Por qué? Porque los sistemas tradicionales de reparto garantizaban colectivamente los acuerdos individuales que las personas logran en el mercado de empleo, dando lugar incluso a privilegios para aquellos que por razones no siempre “meritorias” lograban acomodar su posición sobre el final de la vida activa. El Estado legitimaba la buena o mala suerte de los individuos en el mercado independientemente de la capacidad de pago del sistema.

En el SCN se toma en cuenta la trayectoria individual del trabajador durante toda la vida y los aportes se ajustan con indicadores del conjunto de la economía. También se distribuye la esperanza de vida al momento de jubilarse, en tanto a diferencia de los sistemas de capitalización financiera no existe un fondo que se “agota”. Lo que existe es una forma de cálculo del beneficio teniendo en cuenta los indicadores demográficos relevantes, pero el sistema garantiza que si la persona sobrevive más de lo esperable, los ingresos continuarán pagándose gracias a la posibilidad que da el reparto de riesgos entre todos (por ejemplo, transferencias desde los que mueren antes de lo esperable). Así, si bien persiste el problema de la acumulación de menores saldos para los que están menos tiempo en el mercado de empleo, por caso las mujeres, el problema se alivia en parte porque el beneficio se garantiza hasta la muerte. Pero además, como se trata de derechos antes que de fondos, nada impide que se imputen aportes nocionales en las cuentas de esos grupos de individuos que por motivos diversos se encuentran momentáneamente fuera del mercado de empleo (mujeres, desempleados, estudiantes, etc.). Al menos, así se hace en algunos de los esquemas existentes, como se verá luego.

En cualquier caso, es claro que el SCN abre muchas posibilidades para pensar de un modo intermedio las opciones entre los viejos sistemas de reparto y los fracasados

sistemas de capitalización financiera de aportes en cuentas individuales. En particular, permite pensar cómo resolver lo que a nuestro juicio es un problema de los dos sistemas: que el patrón distributivo que generan es regresivo.

A modo de ilustración, en lo que sigue analizamos las características del SCN implementado en Suecia desde el año 1998. La elección del sueco entre los varios sistemas de este tipo se sustenta en primer lugar en que su diseño fue el resultado de un trabajo de varios años e involucró el debate y posterior consenso de casi todas las vertientes políticas. En segundo lugar, porque el “mecanismo de balance automático” que incorporó la reforma sueca en 2001 resulta aleccionador para pensar formas de manejo financiero de los sistemas de reparto que garanticen el control de su balance entre activos y pasivos. Finalmente, el interés del camino seguido por Suecia es que representa un paradigma de los modelos que la literatura gusta de denominar como “social-demócratas” (Esping-Andersen, 1990) o “institucional-redistributivos” (Titmuss, 1994).

Como se explicitará luego, para nada se pretende replicar la experiencia sueca, conscientes que el caso argentino es diferente. Lo que se pretende es observar criterios y extraer conclusiones para el mejor diseño de un sistema para la Argentina.

### III.2. El SCN de Suecia:

En 1998 el parlamento sueco aprobó una reforma radical del sistema previsional que se completó en mayo de 2001 con la incorporación del “mecanismo de balance automático”<sup>47</sup>. A grandes rasgos, se reemplazó un régimen de reparto de beneficio definido -que otorgaba también un beneficio uniforme y universal- por otro de **contribuciones definidas** financiado en una parte importante por reparto y, en menor proporción, mediante la capitalización en cuentas individuales. Adicionalmente, el nuevo sistema elimina el beneficio universal que estaba vigente en el país y lo reemplaza por un ingreso mínimo garantizado.

Hay otros dos cambios que vale la pena destacar por su relevancia para el caso argentino. En primer lugar, la reforma previsional sueca separó los beneficios por invalidez y muerte de los beneficios de vejez, creando un sistema especial. En segundo lugar, no hay un número mínimo de años de aportes ni edad de retiro formal máxima, aunque se establece un piso de 61 años y se autoriza a que los créditos en la cuenta nocional sigan aumentando siempre que el individuo tenga ingreso sujeto a contribución, independientemente de su edad o de si el individuo ya cobra un beneficio.

En la definición de estos arreglos operativos, la reforma del sistema de pensiones de Suecia se guió por cuatro premisas básicas:

---

<sup>47</sup> Para el análisis de la reforma sueca se consultó Palmer, E. (2000), Scherman, K. (1999), Settergren, O. (2001a y b), Sünden, A. (2000). Debido a la complejidad del esquema, se comenzará por una descripción general del funcionamiento del SCN sueco y luego se explicarán las características del “mecanismo automático”.

1. La existencia de un vínculo directo entre contribuciones y obligaciones previsionales: por cada corona que paga de contribución, cada individuo deberá recibir exactamente esa suma en concepto de “obligación o pasivo previsional” (pension liability).
2. El financiamiento del sistema debe quedar garantizado por una tasa de contribución fija: esto significa que todo ajuste necesario se hace sobre el beneficio.
3. El nivel de pensiones del nuevo sistema debe igualar al del viejo sistema en un escenario idéntico: es decir, nadie puede estar peor.
4. Transparencia: Todos los participantes reciben mensualmente un boletín con la información conjunta del estado de todas sus cuentas.

Los recursos para el sistema previsional son el 18,5% del ingreso sujeto a contribución<sup>48</sup>, financiado en mitades iguales por el trabajador y el empleador (es decir, la contribución patronal es del 9,25% y el aporte personal del trabajador de 9,25%). Bajo la nueva normativa, el haber jubilatorio de los adultos mayores de Suecia está formado por hasta tres componentes:

1. el resultante de la capitalización en la cuenta nocional del 16% del ingreso sujeto a contribución;
2. el resultante de la capitalización en una cuenta individual del 2,5% del ingreso sujeto a contribución;
3. un haber mínimo garantizado a partir de los 65 años en el caso de que la suma de los dos componentes anteriores sea inferior a cierto umbral.

Así descrito, el sistema parece muy semejante a los nuevos sistemas de capitalización de aportes individuales. Sin embargo, se observa de inicio que el viejo sistema se toma como referencia para establecer los parámetros (nadie puede estar peor) y que además se utilizan contribuciones de los empleadores para financiar el sistema (lo cual es lógico, dado que funciona como uno de reparto). En cualquier caso, lo que interesa aquí son los detalles. Y los detalles hacen a las diferencias en los casos de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

### *III.2.1. El SCN es de contribución definida*

El antiguo sistema previsional sueco era de beneficios definidos y financiado por el principio de reparto. El SCN, en cambio, es de contribución definida aunque mantiene el mismo principio de financiamiento por reparto. ¿Qué significa esto?

---

<sup>48</sup> El ingreso anual sujeto a contribución tiene un piso mínimo que es equivalente al mínimo no imponible en el sistema tributario y un techo equivalente a un 50% superior al salario promedio.

La diferencia fundamental entre un régimen de “beneficios definidos” y uno de “contribuciones definidas” (independientemente de su modo de financiamiento) es que en el primer caso, los riesgos demográficos y económicos no asegurables intentan acomodarse o bien cambiando la tasa de contribución, o bien modificando la definición de los beneficios, o con una combinación de ambos; en cambio, en el caso de los sistemas de contribución definida (en cualquiera de sus variantes), en principio esto debe realizarse exclusivamente modificando el valor de los beneficios. En este último caso, no es viable aumentar la tasa de contribución para responder a un eventual déficit.

Asimismo, la diferencia entre un esquema de contribuciones definidas financiado por capitalización y uno de cuentas nocionales financiado por reparto, es que en este último el déficit podría eventualmente remediarse de manera transitoria con un aumento de la contribución. Esto es posible, porque los aportes individuales sólo están “virtualmente” ligados a los futuros beneficios y además, en la medida en que el financiamiento es por reparto, los déficit globales actuales podrían compensarse con superávit globales futuros. Sin embargo, tal como advierten sus promotores, recurrir a modificaciones en la tasa de contribución es muy riesgoso. Porque si la causa originaria del déficit persiste éste se hará más profundo aún que al inicio. Por ello, implementar un sistema de contribuciones definidas significa que el punto de partida debe ser el reconocimiento de que el riesgo no asegurable va a ser absorbido por los beneficiarios a través de una modificación del nivel del beneficio.

### III.2.2. ¿Por qué se habla de “cuentas nocionales”?

Como ya se describió, la idea básica del SCN es la misma que subyace a los esquemas de capitalización individual de aportes: un determinado porcentaje estipulado sobre el ingreso sujeto a contribución de cada aportante, se **contabiliza** en cuentas individuales que administra el SCN. El valor que se atribuye a los aportes acumulados representa derechos sobre jubilaciones futuras. Pero el SCN tiene una diferencia fundamental con los esquemas de capitalización individual de aportes capitalizados financieramente (como el argentino): **no hay financiamiento anticipado e individualizado de las jubilaciones**. Las cuentas registran la medida del derecho, pero esa medida no está individualizada en un fondo financiero, no es una “cuota parte” del mismo. Por eso se habla de “cuentas nocionales” o “virtuales”, ya que sólo existen como registro contable del derecho o promesa de pago futuro.

En cambio, mensualmente se transfiere el monto de los aportes de los trabajadores activos a un “fondo de reserva” (*buffer fund*) que se utiliza en parte para financiar el pago de las jubilaciones actuales y en parte para capitalizar una reserva técnica del conjunto del SCN.

En el caso de Suecia, al momento de la reforma, el fondo de reserva recibió una transferencia de capital del viejo sistema. El tamaño inicial del fondo de reserva se decidió calculando cuánto podría transferirse sin dañar el equilibrio financiero del sistema en cualquier año durante el período 2001-2050 en un escenario específico con



las hipótesis demográficas de las estadísticas oficiales, los patrones recientes de ingresos relativos a la edad, 2% de crecimiento anual del ingreso promedio y un retorno del fondo de reserva de 3,25%. Actualmente, la relación entre los activos totales del fondo y el gasto corriente es alrededor de 400%.

Según la legislación sueca, los activos del fondo de reserva pueden invertirse en el mercado financiero pero con ciertas limitaciones. Por ejemplo, sólo el 30% de los activos pueden invertirse en bonos y con el resto pueden adquirirse acciones. Además, hay un techo máximo de 40% de los activos que pueden ser expuestos a riesgo cambiario.

### III.2.3. ¿Cuál es la tasa de retorno de las cuentas nocionales?

El valor de cada cuenta nocional individual al finalizar cada año es igual a la suma de los aportes realizados ese año más el valor de la cuenta acumulada el año anterior indexada por una aproximación a la tasa de retorno del sistema<sup>49</sup>. Como en todo cálculo intertemporal, la indexación aquí permite la actualización del valor de los aportes realizados durante todos los años, de modo que conserven el mismo peso relativo en el tiempo.

En principio, las cuentas nocionales (al igual que los beneficios jubilatorios corrientes) se indexan anualmente con un “índice de ingreso” (*income index*) que refleja el aumento del ingreso promedio nominal sujeto a aportes y contribuciones. Adicionalmente, la indexación anual de las cuentas nocionales se reduce por el monto de los costos de administración (que se estima que representan 0,02% del “capital nocional” o 0,7% de las contribuciones)<sup>50</sup>. Esta es una aproximación a la tasa de retorno del SCN en “equilibrio”.

Sin embargo, durante algunos períodos tanto las cuentas nocionales como los beneficios previsionales corrientes se indexan con otro índice: el llamado “índice de balance” (*balance index*) que, bajo determinadas circunstancias, constituye una mejor aproximación a la tasa interna de retorno del sistema. Es aquí donde juega el llamado “mecanismo de balance automático” que explicaremos más adelante.

### III.2.4. El beneficio jubilatorio:

Como ya se señaló, el sistema establece una edad mínima de retiro (que en Suecia se determinó en 61 años). A partir de esa edad, las personas pueden elegir

<sup>49</sup> Más adelante se definen los componentes de la tasa de retorno del sistema. Por ahora, alcanza con aclarar que la indexación se realiza con distintos índices según que se encuentre funcionando o no el mecanismo de balance automático. Y que estos índices no tienen relación con el mercado de valores sino con cuestiones vinculadas a la economía real y al balance financiero del sistema previsional.

<sup>50</sup> Cabe destacar que los costos de administración de este sistema son sustancialmente inferiores a los costos promedios evidenciados por los sistemas de capitalización individual, al menos en las experiencias latinoamericanas.

cuándo desean retirarse y, en ese caso, elegir entre un retiro total y uno parcial. El retiro parcial permite continuar trabajando y de ese modo seguir acumulando “capital nocional” en la cuenta<sup>51</sup>. Al momento del retiro de cada trabajador, se calcula una anualidad (*annuity*) que resulta de dividir el capital acumulado en la cuenta nocional por un índice que contempla la expectativa “unisex” de vida promedio en ese año para los individuos de esa edad específica. Pero como la expectativa de vida de los mismos grupos etáreos no es estática, sino que cambia con el tiempo (en el caso de Suecia, en general aumenta), esa anualidad se recalcula periódicamente, reajustándola por el cambio en la expectativa de vida. Este recálculo tiene un límite: los 65 años. A partir de esa edad la anualidad ya no se recalcula, a pesar de que la expectativa de vida pueda seguir modificándose; el riesgo de cambio en la expectativa de vida a partir de aquí es absorbido por el sistema en su conjunto.

En la práctica, cada cohorte anual tiene un “divisor de anualidad” (*annuity divisor*) específico que contempla los cambios en la expectativa de vida promedio. Esto significa que, si la expectativa de vida aumenta, para conservar el valor promedio de la pensión, será necesario retirarse a una edad mayor.

$\text{Anualidad} = \text{Capital Nocional} / \text{Índice Expectativa de vida}$
--

Adicionalmente, esa anualidad a cobrar se calcula considerando una “tasa de retorno real”<sup>52</sup>, cuyo valor proviene de una estimación del crecimiento anual esperado del ingreso real promedio del sistema. Al tomar este indicador en lugar de, por ejemplo, un índice de la suma de contribuciones sobre el salario, el sistema está incorporando un elemento de redistribución.

Al mismo tiempo, el beneficio percibido efectivamente por cada jubilado podrá indexarse con otro índice: el índice de balance (*balance index*). Este ajuste adicional se realiza teniendo en cuenta la necesidad de preservar la estabilidad financiera del sistema y sólo tiene lugar cuando el mecanismo de balance automático está activado. A continuación presentamos una descripción de dicho mecanismo por ser uno de los elementos distintivos de este tipo de sistema de reparto en relación con los que tradicionalmente se han utilizado en la Argentina. Como se verá, este mecanismo de “balance automático” puede utilizarse en cualquier sistema de previsión social, independientemente de que se trate de un esquema de contribuciones definidas o beneficio definido.

<sup>51</sup> Las opciones de retiro parcial son de 25%, 50% o 75% de la anualidad. Al momento de su retiro completo se recalcula la anualidad correspondiente.

<sup>52</sup> Esta tasa de retorno es real porque incorpora la variación del índice de precios. En el caso sueco, en principio es de 1,6% anual.

### III.2.5. El mecanismo de balance automático del SCN sueco:

El mecanismo de balance automático se implementó bajo la siguiente premisa: existe un *trade off* entre el grado de sofisticación del método de cálculo de la posición financiera del sistema de previsión social y los riesgos reales o percibidos de manipulación del mismo. El mecanismo de balance automático pretende prevenir los efectos que los cambios en los parámetros del sistema puedan tener sobre la ecuación financiera. Estos cambios pueden deberse a factores demográficos o del ambiente macroeconómico general. La idea es que si se presentan esos cambios, el sistema responda modificando sus índices de ajuste.

El objetivo es obtener una relación estable entre el beneficio jubilatorio promedio y el ingreso promedio del sistema. Para ello, tanto el capital nocional como los beneficios deben indexarse por el mismo índice que, como criterio general, suele ser el señalado índice de “retorno” del sistema vinculado al índice de crecimiento del ingreso promedio. Este mecanismo produce una relación bastante estable entre la jubilación promedio y el ingreso promedio de los activos. En otras palabras, con este mecanismo, las jubilaciones van a variar a tasas similares al ingreso promedio, lo que permite tasas de reemplazo relativamente estables en el tiempo. De este modo, se suaviza notablemente la indeterminación del beneficio.

El mecanismo de balance automático lo que hace es prever y anunciar con anticipación, la forma en que se han de ajustar los desequilibrios transitorios y cómo se vuelve luego al esquema original. Por ejemplo, si por algún motivo se estima que las obligaciones (beneficios a pagar presentes y futuros) superan a los activos del sistema, automáticamente se cambia la base de indexación “normal” (índice de ingresos) por el índice de balance (que es una aproximación a la tasa interna de retorno del sistema). Como es un mecanismo de contribuciones definidas, este balance se logra ajustando los niveles de beneficio (o mejor, ajustando el mecanismo de ajuste de los beneficios promedio).

El mecanismo de balance requiere que los activos y obligaciones del sistema de reparto se calculen anualmente con una hoja de balance. La característica principal es que en el caso del sistema de previsión social se trata de un balance dinámico, porque tanto los activos como los pasivos se prolongan por muchos años en el tiempo.

La valuación de los activos se determina a partir de la “duración esperada de la rotación” (*expected turnover duration*) del sistema. Este índice estima la relación entre los ingresos de los activos que contribuyen a lo largo del tiempo y el plazo de sobrevivencia de las personas en edad de pasividad; o sea, mide el tiempo de rotación de los ingresos como activo hacia un pasivo. Las contribuciones que se recaudan hoy multiplicadas por la duración esperada de la rotación indican la medida en que los pasivos previsionales pueden ser financiados por las contribuciones actuales, aceptando como dados los parámetros de ingreso y de mortalidad prevalecientes en el período en cuestión.

Este mecanismo depende en gran medida del método de valuación tanto de los “activos de contribución” (*contribution assets*) como de las “obligaciones

previsionales” (*pension liabilities*), que son los que en conjunto determinan la tasa interna de retorno del sistema. En lo que sigue comentamos brevemente cómo se valúan estos activos y pasivos.

### III.2.5.1. Los activos de contribución:

Los activos con los que cuenta un sistema de previsión social financiado por el mecanismo de reparto es el valor de los aportes y contribuciones a lo largo del tiempo. Al mismo tiempo, la capacidad de esos aportes y contribuciones para amortizar los pasivos del sistema depende de los promedio de ingresos relativos a la edad (*average age-related income*) y de los patrones de mortalidad de quienes están cubiertos por el sistema. También, dicha capacidad de financiamiento se ve afectada por la tasa de crecimiento de la población (en general) y de la población activa (en particular). Como ya se señaló, la relación entre los ingresos de los activos (relativos a la edad) y los patrones de mortalidad, constituyen la “duración esperada de rotación” (*expected turnover duration*) del sistema, que es el indicador relevante para ajustar las contribuciones en relación con las obligaciones previstas.

En el caso sueco, la edad promedio esperada de los activos, ponderada por el valor del ingreso a la que se realizan las contribuciones, se estimó en 43 años; por su parte, la edad promedio esperada de los pasivos, ponderada por el valor de las jubilaciones, se estimó en 76 años. Por lo tanto, la “duración esperada de la rotación” se estimó en 33 años. En este caso particular significa que, en un estado estacionario definido por los patrones de ingreso y mortalidad el año de su medición, las contribuciones al SCN van a calzar perfectamente con los pagos de jubilaciones cuando las obligaciones de pago (pasivos) sean equivalentes a 33 veces las contribuciones de los activos.

Las contribuciones multiplicadas por la duración esperada de rotación indican la medida en que las obligaciones previsionales pueden ser financiadas por contribuciones, dados los parámetros de ingreso y mortalidad prevalecientes en el período medido.

$AC = C * d$  donde, **AC** son los activos de contribución; **C** son las contribuciones y **d** es la duración esperada de rotación del sistema

Por lo tanto, la duración esperada de rotación puede ser usada para determinar el monto requerido de contribuciones al sistema, es decir, los activos de contribución. O, lo que es lo mismo, el activo de contribución (AC) puede definirse como el valor presente de una contribución anual fija perpetua descontada por una tasa equivalente a la inversa de la duración esperada de rotación.

De la fórmula anterior se desprende que, dada una determinada tasa de contribución, los activos del sistema crecerán directamente con el aumento de la base contributiva. Pero, también, dependen de los cambios en los patrones de ingreso relativo a la edad y de la tasa de mortalidad que determinan la capacidad de los contribuyentes de amortizar las obligaciones previsionales. De aquí se desprende la idea de un “sistema de contribuciones definidas” porque es posible establecer el valor promedio de contribución necesario para asegurar el financiamiento del sistema, dados los parámetros estructurales.

Si además de los flujos de contribuciones existe un fondo de reserva (FR) con un importante capital inicial, la tasa de retorno financiero de ese fondo de reserva se suma al activo de contribución (AC) para determinar el activo total del sistema (A).

$$A = AC + FR$$

### III.2.5.2. Las obligaciones previsionales:

El valor actual de las obligaciones del sistema de previsión es el flujo descontado del pago de beneficios futuros. La obligación previsional (OP) se calcula como la suma de las obligaciones con quienes aún no reciben jubilaciones (OPw) más las obligaciones con quienes ya las reciben (OPr).

$$OP = OPw + OPr$$

Por otra parte, OPw es igual a la sumatoria el capital nocional (NPCi) que acumularon todos los afiliados al sistema al final del año bajo consideración, o sea:

$$OPw = \sum NPCi$$

Asimismo, OPr es equivalente a la sumatoria de los pagos anualizados de jubilaciones al grupo etáreo “a” (Pa) multiplicado por la expectativa de años de vida para los individuos que alcanzan la edad “a” (Ga), o sea:

$$OPr = \sum Pa * 12 * Ga$$

Como puede observarse, antes que la expectativa de vida de los individuos, para el cálculo de la obligación previsional (OP), lo que importa es la expectativa de vida de un determinado “monto de haber promedio”. En el caso del sistema sueco, se estima que las anualidades específicas de cada cohorte se calculan absorbiendo alrededor de dos tercios del “riesgo” de los cambios en la expectativa de vida sobre la estabilidad financiera del sistema. Esta estimación surge porque, como ya se mencionó, luego de los 65 años no se modifican las jubilaciones corrientes por cambios en la expectativa de vida.

### III.2.5.3. El funcionamiento del mecanismo de balance automático:

Con estos elementos, puede ahora tenerse una visión más precisa del mecanismo de balance automático. Para el uso adecuado de este mecanismo se requiere que los activos y obligaciones del sistema de reparto se calculen anualmente para, de este modo, dotar al SCN de una hoja de balance. Al margen del fondo de reserva, que se valúa sobre la base de las transacciones del mercado financiero, el cálculo del balance del SCN se basa exclusivamente en transacciones registradas por el propio sistema previsional.

La relación de balance (RB) anual se calcula, entonces, como el cociente entre los activos y obligaciones del sistema, es decir:

$$RB = (AC + FR) / OP$$

En esta relación se sintetiza el efecto de todos los factores de riesgo sobre la tasa interna de retorno del sistema. Cuando la RB es mayor que 1, significa que hay superávit en el sentido de que se puede cumplir con las obligaciones esperadas y queda un margen para acumular al propio FR. Si el RB es menor que 1, hay desbalance financiero y si persistiera, el fondo de reserva se acabaría. Esta situación de déficit es la que activa el mecanismo automático que modifica la indexación de las jubilaciones corrientes y del capital nocional por el índice de ingresos, reemplazándola por un nuevo índice que se llama índice de balance.

El índice de balance resulta de multiplicar el índice de ingreso por la relación de balance (RB). Esto significa que cuando la relación de balance es menor que 1, las jubilaciones y el capital nocional crecerán a una tasa menor que el crecimiento del ingreso promedio. Mientras el mecanismo está activado, si la relación de balance supera 1, la indexación implicará un crecimiento mayor que el ingreso promedio. Cuando el índice de balance se iguala al índice de ingreso, es decir, cuando la relación de balance vuelve a ser 1 el mecanismo automático se desactiva.

La evolución de los activos de contribución y obligaciones previsionales es lo que en la práctica determina la tasa interna de retorno del sistema. Los factores que afectan dicha tasa, que es la tasa de indexación que asegura que los pasivos crecen a la misma tasa que los activos, son sintéticamente los siguientes:

1. Crecimiento de la base contributiva: es el mayor determinante de la tasa interna de retorno. Cambios en la población o la PEA modifican la relación entre pasivos y activos. Si cae la población en edad de trabajar o cae la tasa de actividad, entonces, las contribuciones crecerán a un ritmo menor que el ingreso promedio y viceversa.
2. Cambios en el ingreso relativo a la edad y los patrones de mortalidad (es decir, cambios en la duración esperada de rotación) afectan la liquidez del sistema.
3. Retorno del fondo de reserva: si es que existe tal fondo, corresponde a los retornos financieros. En Suecia los activos del fondo de reserva representan más del 10% del valor del activo de contribución.
4. Impacto de los cambios en la expectativa de vida sobre las obligaciones previsionales: el aumento de la expectativa de vida incrementa la obligación previsional.

Es claro que todos estos factores tienen una volatilidad mucho menor que la tasa de retorno de los activos financieros que constituyen los fondos de jubilaciones y pensiones que hoy están vigentes en la Argentina. Y esto es así porque los riesgos se basan en indicadores colectivos que los distribuyen de un modo mucho más atenuado. Por otra parte, cuando el mecanismo automático está activado y el sistema empieza a indexar sus obligaciones con el índice de balance, el mismo será sólo una aproximación a la tasa interna de retorno del sistema, pero por otro lado garantiza que los valores se sigan indexando sin afectar el balance general y disminuyendo entonces los riesgos.

También queda claro que, cuando se activa el mecanismo de ajuste automático, lo que disminuye no es el valor de las jubilaciones y pensiones, sino el índice de ajuste de las mismas. Asimismo, que ese ajuste no es caprichoso ni depende de la voluntad de los funcionarios de turno, sino que surge de un mecanismo transparente que toma en cuenta las variables y parámetros propios del sistema.

### **III.3. El SCN y los problemas de la Argentina**

El SCN aparece como una experiencia aleccionadora acerca de los procesos de transformación de los tradicionales sistemas de previsión social enfrentados a los problemas de cambios en los parámetros demográficos y en el mercado de empleo. En particular, el caso de Suecia constituye una profunda reforma en uno de los países centrales con más larga tradición en el funcionamiento de sistemas de protección social amplios y con claras pretensiones universales, redistributivas e igualitarias.

Si embargo, no significa que la experiencia sea directamente trasladable al caso de la Argentina, porque se trata de contextos diferentes y, particularmente, de herencias institucionales diferentes<sup>53</sup>. De inicio, basta recordar que Argentina lleva una década alimentando un régimen obligatorio de capitalización individual administrado por compañías privadas y es a partir de aquí que debe pensarse la reforma. Asimismo, Suecia es un caso de sistema de protección social muy amplio, oneroso y universalista, mientras que Argentina se ubica hoy entre los casos que han provocado un desmantelamiento y achicamiento de estos sistemas en beneficio de un Estado mínimo que privilegia los componentes asistenciales y corporativos.

Más importante aún, el problema central de Suecia era de reordenamiento de un sistema que lograba pagar buenas jubilaciones y pensiones al universo de la población y que se enfrentaba al problema de no poder seguir haciéndolo hacia futuro como resultado de los problemas financieros que podían preverse. Prueba de ello es que la reforma impuso como condición que el nuevo sistema debería garantizar que las jubilaciones futuras fueran como mínimo las mismas que las vigentes.

El caso de la Argentina es diferente. Como se mostró en la primer sección, no se trata sólo de un sistema que debe reordenar sus parámetros sino cambiar su lógica de funcionamiento. Más aún, una lógica que debe tener prioridades diferentes a las que reclama el sistema sueco, en tanto en el caso de la Argentina la prioridad es garantizar que ninguna persona en edad pasiva, haya trabajado o no, en el sector formal o informal, tenga un nivel de jubilación por debajo de un mínimo establecido como umbral de pobreza.

En síntesis, la experiencia del esquema de cuentas nocionales de Suecia sirve para pensar la transición desde el actual régimen de capitalización del SIJyP hacia uno financiado por reparto. Pero es preciso diseñar un esquema que contemple las especificidades de la situación Argentina. En la última sección de este trabajo abordamos con mayor detenimiento el modo en que podrían implementarse las cuentas nocionales en el particular contexto de nuestro país.

#### **IV. ¿QUÉ HAY DE NUEVO? LA PROPUESTA DEL “LIBRO BLANCO DE LA PREVISIÓN SOCIAL”**

Desde la reforma de 1994, el tema de la previsión social dejó de ocupar la agenda de debate oficial en la Argentina, salvo para los (sistemáticos) anuncios de cambios en las reglas de funcionamiento del nuevo SIJyP. Esta situación se modificó cuando el gobierno interino de Eduardo Duhalde, creó la Comisión Especial para la

---

<sup>53</sup> El PBI per cápita de Suecia es 2,3 veces superior al de Argentina. Asimismo, la distribución del ingreso allí es mucho menos desigual. Fuente: [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com)



Reforma del Régimen Previsional, integrada por supuestos “expertos independientes” y con el mandato de establecer “lineamientos de reforma”<sup>54</sup>. Como resultado del trabajo de esta Comisión (en la que, se afirma, participó “un buen número de personas y entidades”), en mayo de 2003 la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a cargo de Alfredo Conte-Grand y siendo su Ministra Graciela Camaño, publicó un documento titulado “Libro Blanco de la Previsión Social” (en adelante LBPS).

Este título pretende replicar la tradicional práctica de apodar “Libro Blanco” a los documentos oficiales sobre temas sociales y económicos, cuyo primer exponente fue el *White Paper* del *Steering Committee on Post War Employment*, presentado en 1944 al Primer Ministro Winston Churchill para que el gobierno británico lo adoptara como política oficial en materia de empleo<sup>55</sup>. Otro antecedente es el *Libro Blanco* de la *Comisión Europea*, publicado en 1994 con el subtítulo “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI”. En este caso, al no ser de un gobierno con potestad para tomar decisiones, se pretende “nutrir la reflexión y colaborar en la toma de aquellas decisiones -descentralizadas, nacionales o comunitarias- que nos permitan sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas con el fin de poder hacer frente a la competencia internacional, creando al mismo tiempo los millones de puestos de trabajo necesarios”.

El Ministerio de Trabajo ya se había apropiado de esta denominación durante la presidencia de Carlos Menem, cuando publicó el llamado “Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina”, que era un compilado de artículos aislados y en algunos casos contradictorios entre sí sobre el tema del empleo que, sin embargo, no ofrecía lineamientos ni compromisos oficiales sobre el tema. En este caso, si bien el LBPS incluye lineamientos de reforma, subraya que los mismos no implican una política oficial ni compromiso alguno del gobierno y mucho menos de las organizaciones que participaron de su elaboración, que en muchos casos sostienen posiciones contrarias a los lineamientos expuestos en el libro. De hecho, se admite que “no se llegó a contar con un documento que contara con la aprobación de todos los participantes” de la citada Comisión. Sin embargo, lo cierto es que el carácter oficial de la publicación y la continuidad de las autoridades de la Secretaría de Seguridad Social durante el gobierno de Néstor Kirchner, hacen de este documento una referencia obligada acerca de las posiciones corporativas y oficialistas en materia de reforma previsional.

#### **IV.1. Los contenidos**

Antes de detenernos en la propuesta de reforma contenida en el LBPS, repasemos brevemente los contenidos generales del diagnóstico que allí se presenta (Capítulo 1).

---

<sup>54</sup> Decreto 1934/02

<sup>55</sup> El *White Paper* es un documento oficial del gobierno británico donde se establecerían “compromisos concretos de políticas”, aceptando la responsabilidad del gobierno “por el mantenimiento de un nivel alto y estable de empleo después de la guerra”.

Los datos que sustentan el diagnóstico del LBPS no difieren mayormente de los aquí presentados, aunque la lectura que se realiza de los mismos es un poco diferente. Como consecuencia, la conclusión principal no apunta a la necesaria reforma integral del sistema previsional, sino sencillamente a la necesidad de reducir la “incertidumbre” con respecto al beneficio futuro. ¿A qué se atribuye esta incertidumbre? Principalmente a lo impredecible de la rentabilidad real que las AFJP podrían obtener para los fondos que administran, por dos motivos principales: por un lado, porque el 80% de los fondos están invertidos en títulos públicos y por otro lado, porque la metodología de valuación de los instrumentos no es lo suficientemente transparente para medir la rentabilidad real de los aportes obtenida por cada afiliado.

El trabajo también se ocupa de abordar los problemas creados por los convenios de transferencia de las cajas provinciales a la Nación. En principio, señalan que estas transferencias implican que las Provincias estarían delegando de hecho a la Nación, la facultad de legislar en materia previsional. Asimismo, indican que la presencia de cajas provinciales no transferidas más el compromiso de la Nación de financiar con recursos de rentas generales los déficit globales de las mismas, lleva a una situación desigual que vincula el tema con la problemática de la coparticipación federal de impuestos, que sigue sin reformarse. Pese a señalar su importancia, no discuten soluciones.

Finalmente, se presenta una serie de proyecciones del peso fiscal del sistema de previsión realizadas con la asistencia técnica de la OIT, como parte de un trabajo que aparentemente involucraría a la totalidad del “sistema de protección social”. Entre otras conclusiones, se sugiere revisar la asignación de alícuotas de impuesto al salario entre los distintos programas del seguro social, y la instrumentación de criterios de indexación de beneficios, en tanto se proyecta que el déficit del sistema de previsión social iría disminuyendo.

## **IV.2. Los fundamentos de la reforma propuesta en el LBPS**

Para fundamentar los lineamientos de reforma que propone, el LBPS plantea que la seguridad social, además de su función protectora, tiene que ser un instrumento de desarrollo económico y social, por lo que el centro del problema estaría constituido por la disponibilidad de los recursos necesarios, los cuales sólo serían asequibles “con mayor actividad económica y cumplimiento de pago”. Mientras tanto, la “seguridad social no puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia” y, si bien hay que ampliar la cobertura a través de sus programas, “será difícil ocupar todo el espacio del bienestar social, aunque acciones asistenciales pueden permitir ampliar sus actuales alcances” (pág. 124).

Este tipo de discursos se complementa con la siguiente convicción: los problemas del sistema actual no tienen que ver con la gestión pública o privada de quien lo administra, ya que a lo largo de la experiencia existente en el país y en la región, ambas formas habrían mostrado logros y problemas. Por lo tanto, se trataría de aprovechar las ventajas y minimizar los inconvenientes de cada uno. En este contexto,

para los autores del LBPS, la incertidumbre se explicaría por la ausencia de un sistema “especializado, profesional y transparente de regulación, fiscalización y supervisión de los órganos de gestión, así como de sanciones contundentes y oportunas a los violadores de las normas” (pág. 124).

Tal como se explicita en el propio LBPS, no hay diferencias sustanciales entre las prestaciones que surgen del sistema que se propone y el actual SIJP. En líneas generales, la propuesta presentada se orienta a lograr una relación más estrecha entre aportes y prestaciones, porque se considera el único camino para racionalizar la distribución de los recursos disponibles y avanzar en materia de equidad y solidaridad. La base del estrechamiento de este vínculo sería un nuevo método para la determinación del haber del componente administrado por el Estado, cuyo rasgo distintivo es que ya no se tomarían como base los salarios de los últimos años de la carrera laboral, en tanto representaría un “lapso exiguo para captar el esfuerzo aportativo y proclive a distorsiones que favorecen conductas evasoras de alto impacto económico” (pág. 125).

El mayor cambio propuesto, es que se eliminaría la opción entre el Régimen Público de Reparto (RPR) y el Régimen Mixto de Capitalización (RC), integrando ambos en un solo sistema, lo cual redundaría supuestamente en menores costos y riesgos. Por ello, los autores del LBPS estiman que no debería haber grandes problemas financieros para la transición entre el actual SIJyP y el que proponen. Ni siquiera para pagar las prestaciones asistenciales y las llamadas prestaciones “proporcionales” que reconocen algún beneficio por años de aportes menores al exigido como “mínimo” para alcanzar el beneficio pleno. Porque, según el LBPS, estas nuevas prestaciones se cubrirían normalizando los aportes y contribuciones en los niveles de 1994 y regularizando el empleo no registrado tanto privado como público. Más aún, se propone computar aportes para los planes asistenciales de emergencia, en el seguro de desempleo y similares.

Con estos dos ejes, el LBPS propone fórmulas de cálculo del haber que permitan la flexibilidad en la edad de acceso a las prestaciones. De este modo, la condición de edad podrá cambiar por decisión individual de quien aspire a retiro anticipado o para estructurar regímenes especiales para grupos de trabajadores en actividades que impliquen agotamiento prematuro.

Conforme a la propuesta del LBPS, el nuevo régimen de seguridad social debería contemplar dos componentes: i) “asistencial no contributivo” (que se crearía); ii) “contributivo multipilar” (que surge del rediseño del actual sistema). A su vez, este último componente tendría tres pilares: i) obligatorio de prestaciones definidas; ii) obligatorio, de contribuciones definidas; iii) voluntario “incentivado” fiscalmente.

Al mismo tiempo, se sugiere la continuidad de las diversas pensiones no contributivas que existentes, ya que se entiende que las acciones de “servicio social” dirigidas a los ancianos supuestamente “eliminarían obstáculos para la participación de la mujer en el mercado de trabajo, entre otras ventajas” (pág. 180). Su financiamiento se realizaría con los impuestos que actualmente están afectados a estos programas más “los créditos presupuestarios que requieran”. La novedad es que se pretende “integrarlas al

sistema de previsión social”. ¿Qué significa esto? Que, al otorgarse la pensión no contributiva, los aportes realizados por estos eventuales beneficiarios se imputen a las mismas y se los “complemente” con los recursos provenientes de impuestos.

#### *IV.2.1. El componente asistencial no contributivo*

El componente asistencial no contributivo otorga prestaciones de vejez e invalidez a todos aquellos que no cumplan con los requisitos del régimen general. Su financiamiento sería de “origen fiscal” (o sea, impuestos generales diferentes a los llamados aportes y contribuciones de la seguridad social). El nivel del beneficio asistencial depende de las disponibilidades presupuestarias, pero siempre debería ser inferior en al menos 30% al “haber mínimo” que se reconozca en las prestaciones contributivas; esto, para incentivar la ética del trabajo y el cumplimiento de la contribución. Por lo mismo, la edad de acceso a este beneficio debería ser “razonablemente superior” a la requerida para acceder a los beneficios de carácter contributivo (se estima en 70 años).

Las condiciones de acceso a este beneficio asistencial son muy restringidas y se definirían a partir de controles de falta de ingresos lo más “objetivos posibles”, planteando un “régimen de incompatibilidad total con cualquier tipo de renta o ingreso, beneficio previsional o social, de carácter privado, público, nacional, provincial o municipal, actual o futuro”<sup>56</sup> (pág. 146). Para que no queden dudas sobre el carácter de este beneficio, el LBPS aclara que se dejan de lado las propuestas que “con enfoques simplistas plantean un régimen básico de prestaciones mínimas uniformes para todos los ciudadanos y un complemento de contribuciones definidas”. Entiéndase por tales, los beneficios universales e incondicionales que, como ya se explicó, el propio BM reconoce ahora como eficientes para prevenir la pobreza de los mayores.

#### *IV.2.2. Segundo componente: contributivo multipilar*

El segundo componente es contributivo y, según se propone, sería “multipilar”. Se trataría de tres pilares: un pilar obligatorio administrado por el Estado y financiado por reparto que pagaría una “prestación básica”; un pilar obligatorio de capitalización individual de aportes que pagaría una “prestación complementaria”; y un pilar voluntario de ahorro individual. Este componente contributivo tendría garantizada una prestación mínima, siempre y cuando se cumpla el requisito de años mínimos de aporte (se sugieren 30 años) tomando como base de cálculo a todas las prestaciones sociales a las que, por diversas fuentes, acceda el beneficiario.

¿Cómo se financiaría este componente contributivo? Con una fuente “tripartita”: la contribución patronal de 16% sobre los salarios; los aportes personales de 11%; y

---

<sup>56</sup> La administración de este componente asistencial estaría a cargo de la ANSES. Sin embargo, se admite que el carácter asistencial podría requerir que la tarea de “comprobar los medios” de los que disponen las personas, pueda quedar a cargo del nivel provincial, municipal o del propio tercer sector.

transferencias de impuestos generales. ¿Cómo se distribuirían estos recursos? El 50% de las contribuciones patronales (8% del salario de aporte) y los impuestos generales, servirían para financiar las prestaciones actualmente vigentes. El otro 50% se aplicaría al financiamiento del “haber teórico” que se pagaría en el pilar de “prestaciones definidas” por reparto. Del aporte personal, el 3% iría –como sucede actualmente- a financiar la cobertura de la contingencia de invalidez y muerte. El restante 8% del aporte del trabajador, iría a acumularse en su cuenta individual del pilar de capitalización.

La haber que pagaría el primer pilar del componente contributivo sería “definido” mediante una fórmula de base actuarial que considera los aportes realizados durante la historia laboral completa, la edad en que se realizan los aportes, la edad de retiro, la expectativa de vida y una tasa de interés anual que capitaliza aportes. Con esta fórmula se determina un valor “teórico” para cada potencial beneficiario. A partir de allí, se definen distintas opciones “flexibles de edad de jubilación”, considerando los aportes realizados y la expectativa de vida a la edad de retiro. La fórmula propuesta permitiría a los afiliados recuperar años sin aporte, efectuando el pago en el momento que les sea posible o les interese.

Junto con el haber teórico, se definen otros dos elementos: la “jubilación mínima” (determinada por el Estado) y el “haber mínimo garantizado”, que sería equivalente al 50% del promedio del salario actualizado de toda la carrera laboral. Considerando el haber teórico, la jubilación mínima y el haber mínimo garantizado, se propone un complejo esquema de diferentes derechos a “beneficios definidos”, cuyo máximo es el 70% del promedio de los salarios actualizados de toda la carrera laboral.

Tomando como referencia distintos tramos de años de aporte y edad de retiro, la idea es que se reconozcan distintos beneficios considerados “proporcionales”, pero siempre reclamando un número mínimo de años de aporte (se recomiendan 10 o 15). Se estipula también que la pensión a sobrevivientes sería equivalente al 70% de la jubilación contributiva del causante y que las prestaciones serían actualizadas con base en índices de evolución de salarios y crecimiento de la economía nacional. Para los trabajadores autónomos, la única particularidad que se admite es que se deberá tener en cuenta la “real capacidad contributiva”, ya que se entiende que la fórmula de determinación del haber que se propone permitiría gestionar la afiliación y regularidad contributiva de estos grupos con la mayor “flexibilidad”.

¿Para qué se diseña un esquema de semejante complejidad? Porque este es el modo en que los autores de la propuesta del LBPS entienden que se lograría, en el contexto de una situación heterogénea, atar de manera estricta el monto, la cantidad y la oportunidad del aporte con los potenciales beneficios. Esto garantizaría la “flexibilidad” en la edad de retiro, que se asume como característica de la seguridad social moderna, al tiempo que se lograría una suerte de “redistribución”. ¿Cómo? Aparentemente, porque en la fórmula propuesta se “perjudicarían” quienes tienen una carrera ascendente con salarios más altos en los últimos 10 años y se “beneficiarían” las personas con salarios más bajos o con salarios menores en los últimos años que, suponen, sería un fenómeno frecuente hoy en día.

Por su parte, el segundo pilar de “contribuciones definidas”, que se financiaría con el 8% de los aportes personales de los trabajadores, pagaría prestaciones “complementarias” a la “prestación básica” otorgada por el primer pilar de reparto. Entre los fundamentos para insistir en la permanencia de un pilar de este tipo, se repite el consabido argumento de la NOP: permitiría el desarrollo del mercado de capitales y con ello estimularía el crecimiento económico y el empleo.

Así, los cambios propuestos para el Régimen de Capitalización son sólo administrativos. Las comisiones de las AFJPs se determinarían sobre el capital acumulado a invertir y el rendimiento de las inversiones, de modo tal que aseguren “niveles adecuados para que constituyan un buen negocio pero en proporciones razonables” (pág. 184).

También, indican, debería evitarse la acumulación de los fondos en papeles del Estado e incentivar la inversión en actividades de impacto directo en la economía (se destaca la importancia de “canalizar las inversiones a actividades productivas y en especial mantener este ahorro institucional en niveles acordes con la capacidad del mercado financiero”).

Por último, existe un pilar voluntario “incentivado”. Incentivado, porque allí se otorgarían “incentivos fiscales adecuados” que permitirían, a los que tienen capacidad de aporte, aumentar su prestación con ahorros voluntarios ya sea en instituciones del campo del seguro o en las propias AFJPs.

¿Cómo se administraría este complejo sistema? El pilar de prestación definida debería ser administrado por un organismo de carácter público, con participación de los interesados, que también tendría la responsabilidad de gestionar los haberes generados en los sistemas previos. El de contribuciones definidas, por entidades con o sin fines de lucro sujetas a las mismas regulaciones que las AFJP

El documento dedica varias páginas a justificar la necesidad de un ente recaudador autónomo y especializado, para lo cual defiende un mayor poder de recaudación para el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), en vez de la Administración Federal de Impuestos (AFIP). La argumentación es conocida: la especificidad que tienen los recursos de la seguridad social en relación con el resto de los impuestos.

Aquí, la propuesta es mejorar la gestión, desarrollando una estricta política de inspección mediante la coordinación entre el organismo recaudador, el administrador y el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social, promoviendo, paralelamente, la participación activa de los afiliados en el contralor del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social. Asimismo, establecer un régimen de sanciones que, asegurando el derecho de defensa del cotizante, contribuya al mejor y mayor cumplimiento de los fines del sistema.

### IV.3. El LBPS y los problemas de la Argentina

La propuesta del LBPS debe leerse como un planteo de reordenar el actual sistema, bajo el supuesto de que los problemas no son de concepción sino de gestión. Su solución es eliminar la posibilidad de elegir entre los dos regímenes del actual SIJyP (uno de prestación definida y otro de contribución definida) para articular todo en un mismo sistema obligatorio. El objetivo central es atar de forma aún más estrecha la situación en el mercado laboral con el beneficio del sistema de previsión social, y mejorar la fiscalización y sanción en el cumplimiento de las normas transfiriendo más poder burocrático al Ministerio de Trabajo. El problema de los excluidos, que parece que no incumbe a esa dependencia, debería atenderse con mecanismos de asistencia social.

La propuesta de integrar los dos regímenes públicos competitivos en un sistema único que diversifique los riesgos es positiva. Sin embargo, al momento de analizar en detalle los lineamientos contenidos en el LBPS, se advierte que en los hechos el diseño propuesto legitima y afianza la estructura del sistema de capitalización actual y sólo modifica los mecanismos del componente de reparto.

¿Por qué? Fundamentalmente, porque el cambio propuesto implica que el 8% de los aportes personales de todos los trabajadores registrados iría a una cuenta de capitalización individual, tal como sucede actualmente con los aportes de los trabajadores que optaron por el RC, una vez deducido el costo del seguro de invalidez y muerte (3%). Es decir que, la necesaria integración en un sistema único de los regímenes en competencia significaría la “victoria” del componente de capitalización sobre el de reparto (la JO sobre la PAP). Desde luego, esto no hace más que terminar con la farsa de la supuesta competencia entre ambos regímenes ya que, como se ha enunciado en este trabajo, desde el inicio todas las medidas tendieron a desmotivar la opción por el RPR e inducir la afiliación al RC. En este sentido, lo que es claro es que no hay un diagnóstico crítico o una propuesta alternativa, sino todo lo contrario: el afianzamiento del RC y la legitimación del espíritu de la reforma de 1994.

Así, pese al fracaso evidente del RC, se insiste con los méritos de la “teoría de los incentivos” y los beneficios que se derivarían para el mercado de capitales y el crecimiento económico de un sistema de este tipo. De una manera inconsistente, se identifica como problema a la enorme carga de títulos públicos en los fondos, sin reconocer la falta de opciones de la economía para otras colocaciones (cuestión que solo se admite elípticamente al señalar que debe ser acorde con las capacidades del sistema financiero). La solución sugerida es que se canalicen fondos a las actividades productivas, lo cual en realidad aumentaría la incertidumbre del beneficio dada su naturaleza incierta. Lo único que se pretende es encontrar otro canal para legitimar la apropiación por parte del capital financiero de una porción de la masa de salarios.

Donde sí se introducen modificaciones sustanciales es en el método de cálculo del componente del haber financiado por reparto: se eliminan la PBU y la PC<sup>57</sup> y en su

---

<sup>57</sup> De todos modos, por definición la PC tendería a desaparecer en el tiempo una vez que ya no queden trabajadores con aportes realizados antes de 1994.

lugar se introduce el complejo esquema de determinación del haber que hemos detallado previamente. En pocas palabras, la propuesta es que esta parte del beneficio previsional tenga relación con el salario de toda la historia contributiva, y el cálculo actuarial de la expectativa de vida al momento del retiro, pero asegurando la garantía de distintos mínimos en función de la cantidad de años de aporte y la edad de retiro.

Aquí hay varios puntos críticos que merece la pena marcar. Primero, si bien es meritorio apelar a una mayor flexibilidad en el acceso a la prestación, en un mercado laboral cada vez más flexible, lo que hay que cuidar es que eso no termine favoreciendo la precariedad laboral y la pérdida de bienestar para los trabajadores en su etapa pasiva. Además, el mérito de la flexibilidad es favorecer la elección individual, pero poco se puede elegir cuando las alternativas que ofrece el mercado de empleo son de ingresos paupérrimos y de relación laboral informal y no registrada. Por ello, plantear que la mayor cobertura se alcanzaría mediante la “flexibilidad” implícita en el complejo mecanismo que se propone para la determinación del beneficio, es insistir en que el problema es de falta de incentivos adecuados y no de distribución de ingresos y de oportunidades de vida de la población.

Segundo, según el LBPS sólo deberían reconocerse haberes mínimos a los que tuvieran una cantidad de años de aportes, lo cual es incluso contradictorio con el propio mecanismo del beneficio “proporcional” que se presenta como una “novedad”: si es proporcional, no deberían requerirse años mínimos<sup>58</sup>. Más aún, se afirma que los beneficios asistenciales deberían ser lo más bajos posibles y la edad de retiro la más alta posible, con el viejo e insostenible argumento de que se pretende estimular el aporte. Aquí, la propuesta del LBPS ni siquiera se hace eco de las críticas del BM a los beneficios asistenciales. Pero además, propone esto pese a que la esperanza de vida de los sectores de bajos ingresos es menor que la del resto de la población. La pretensión de que todos los planes asistenciales, y el seguro de desempleo, incluyan aportes al régimen de seguridad social es una prueba fehaciente de que toda su preocupación pasa por alimentar un régimen contributivo que seguirá siendo para unos pocos.

En este punto, el LBPS descarta de modo irreflexivo la idea de un beneficio universal uniforme, con el argumento de ser “simplista”, como si la complejidad del sistema propuesto fuera un mérito y como si no hubiese países con mayor grado de desarrollo de la seguridad social que la Argentina que lo han adoptado. La falta de tratamiento de la amplia literatura en la materia, hace que el posicionamiento del LBPS aquí resulte poco fundado.

Finalmente, en lugar de simplificar el ya complejo mecanismo del SIJyP, se busca hacerlo más oscuro y de difícil comprensión. La experiencia indica que, cuanto más complejas son las normas, más espacio hay para cambios parciales que alteran la situación de las personas sin que las mismas sean conscientes de ello<sup>59</sup>. En breve, sería muy difícil que con un sistema tan complejo se logre mayor certidumbre para los beneficios.

---

<sup>58</sup> De paso, esto no es muy novedoso sino que formaba parte de la fracasada propuesta que impulsó el gobierno de Fernando de la Rúa a través del decreto 1306/00 que fue declarado inconstitucional.

<sup>59</sup> Pierson (1999)



En muchos de sus planteos, la propuesta del LBPS resulta más conservadora incluso que la del BM. Ni siquiera coloca al problema de la pobreza y la falta de cobertura como la prioridad a resolver, sino que por el contrario busca las formas para que los grupos sin capacidad de aporte no dañen al cuerpo “sano” del componente al que accederían los trabajadores formales. Su apelación a que todo se resuelve con mayor fiscalización y poder en el Ministerio de Trabajo, ni siquiera toma en cuenta su probada incapacidad para controlar el empleo en negro en un contexto de crecimiento como el que se viene experimentando en los últimos años en el país<sup>60</sup>.

Todo muestra que sus autores solo se preocuparon por “acercar posturas” de los grupos de interés consultados aunque, como se indica en el propio trabajo, no lograron acuerdos. El esfuerzo está en hacer una defensa corporativa de los trabajadores formales, de las AFJP y del rol burocrático del Ministerio de Trabajo. En efecto, la propuesta del LBPS parece orientada a “legitimar” al SIJyP para que los intereses contrapuestos en la materia se reconcilien con el criterio de “un poco para cada uno”. Los problemas de cobertura y de ingresos mínimos de los pasivos, se desplazan al campo de los impuestos generales.

Los anteriores comentarios son suficientes para señalar que la propuesta del LBPS no es eficaz para afrontar los múltiples problemas del SIJyP y, por el contrario, los agravaría. El principal problema del actual sistema no es de gestión, sino de concepción y no puede pensarse en su resolución con un mero reordenamiento y cambio de algunos parámetros.

## **V. FUNDAMENTOS, OBJETIVOS Y AMBIENTE DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA ARGENTINA**

### **V.1. Fundamentos de la propuesta de reforma**

Los elementos expuestos previamente son prueba suficiente de la necesidad de encarar una reforma integral del sistema de previsión social de la Argentina, al tiempo que ofrecen criterios para su diseño. En tal sentido, creemos suficientemente probados los siguientes argumentos: i) la reforma del sistema de previsión social de la Argentina de 1994 es un fracaso, en tanto no alcanzó (ni es probable que alcance en el futuro) la mayoría de los objetivos que se esgrimieron para su imposición; ii) la revisión doctrinaria del saber convencional en la materia (NOP) ha modificado ciertos aspectos de sus recetas, pero con el objetivo principal de salvar el negocio financiero de los fondos de jubilaciones y pensiones; iii) la propuesta de reforma oficial sólo propone

---

<sup>60</sup> Sólo a título de ejemplo, entre el cuarto trimestre del 2003 y el cuarto trimestre del 2004, el empleo total creció alrededor del 6%, el empleo asalariado registrado creció 7% y el empleo asalariado no registrado del sector privado creció 9,3%. Fuente: Ministerio de Economía y Producción en base a EPH-Indec.

cambios operativos que conservan los mismos rasgos del sistema actual, en un intento de conciliar los intereses particulares de las corporaciones vinculadas al sistema; iv) lo más interesante que ofrece la experiencia internacional en los últimos años son las reformas en el sentido marcado por los SCN.

Teniendo en cuenta estas conclusiones, para el diseño de un nuevo sistema de previsión social lo primero es definir y justificar los objetivos que se pretenden alcanzar<sup>61</sup>. Como se ha repetido a lo largo del trabajo, a los sistemas de previsión social se le adosan múltiples objetivos entre los que suele haber contradicciones. Incluso, los diseños institucionales de los sistemas previsionales se diferencian por la propia jerarquía que se otorga a los variados objetivos que contienen.

La valoración de cada objetivo y su importancia en el diseño es un paso previo ineludible para el diseño de cualquier política pública. Sólo después de acordar acerca de los objetivos que se persiguen, de los valores que se les atribuye a dichos objetivos, del orden jerárquico entre los distintos valores en juego, se puede avanzar con la discusión acerca del diseño de reglas operativas más específicas. Esto permitiría evitar, por ejemplo, algunos de los problemas que hoy se detectan en los sistemas de previsión social establecidos en la década del noventa. Como el propio Banco Mundial lo admite, la poca importancia que se otorgó al objetivo de prevención de la pobreza, vis á vis una excesiva importancia al problema de vincular de forma estricta los beneficios con los aportes, ha resultado nociva.

Frecuentemente suelen aparecer confusiones en el debate sobre las bondades y los problemas de diferentes diseños institucionales. En estos debates suelen discutirse reglas como si fueran objetivos o, peor, como si no tuvieran objetivos implícitos. Por ejemplo, reducir el déficit del sistema de previsión social no es un objetivo en sí mismo, sino una cualidad que se pretende del instrumento planteado para alcanzar los objetivos propuestos.

Cuando se contrastan objetivos y valores adosados a los objetivos, es cuando se vuelven explícitas las diferencias de criterios. Esto es lo que explica, por ejemplo, la falta de acuerdo entre los distintos intereses particulares que fueron convocados para discutir la reforma y que tuvieron como resultado el LBPS. Por definición, los intereses particulares no representan valores que puedan ser compartidos por el conjunto y si se incorporan en una institución pública se vuelven una permanente fuente de deslegitimación de la misma. Esto ya le pasó al viejo sistema vigente hasta 1994 y sucede nuevamente con el SIJyP. Muchos de los problemas del actual sistema argentino se deben a los (cuestionables) objetivos que se plantea: la prioridad que se otorgó a la constitución de las AFJP, la búsqueda de la maximización del beneficio para quienes tienen capacidad de aporte, la selectividad entre trabajadores formales e informales, la individualización del riesgo, etc.

---

<sup>61</sup> Seguimos aquí la discusión de Lo Vuolo y otros (1999, capítulo 3) acerca del proceso de formulación de una política de transferencia de ingresos.

**Para avanzar en una reforma integral del sistema, lo que se requiere no es conciliar intereses particulares sino definir otros objetivos que respondan a intereses generalizables al conjunto de la población.**

Aún cuando se adopte un diseño “multi-pilar”, sigue siendo necesario definir prioridades entre los diversos objetivos. Por ejemplo, si el objetivo prioritario es universalizar la cobertura de modo de prevenir de la pobreza al conjunto de adultos mayores, no tiene sentido pretender que el beneficio de ese primer pilar sea muy bajo para favorecer la participación en el segundo pilar.

Tampoco alcanza con decir que para cada objetivo hace falta un instrumento distinto, porque bien puede suceder que con un solo instrumento se logre más de un objetivo. De hecho, por mucho tiempo los sistemas contributivos de reparto, en el contexto de pleno empleo y de holgura fiscal, lo hacían<sup>62</sup>. Además, algunos objetivos no se logran sólo con el sistema previsional sino mediante su interacción con otras políticas públicas (por ejemplo, si el objetivo es la redistribución de ingresos, es necesario combinar las reglas técnicas del sistema de previsión social con las del sistema tributario).

Esto lleva a otra cuestión: no se puede pensar el diseño del sistema previsional independientemente del ambiente con el cual interactúa, tanto externo como el que determinan sus propias reglas de funcionamiento. En el primer caso, la macroeconomía real y financiera, el mercado laboral, la distribución del ingreso, el sistema fiscal, el régimen político y las otras políticas sociales. Las reglas técnicas aquí se refieren a la relación del nivel del beneficio con las variables de la economía, de los fondos del sistema con el resto de los fondos públicos, del impacto del mismo sobre los estímulos al ahorro, la oferta de trabajo, etc. En el segundo caso, hay que considerar la posición de las personas que se pretende re-incluir (trabajadores activos y pasivos), los operadores de las políticas (públicos y privados), la inercia institucional del viejo sistema (incluyendo los llamados “derechos adquiridos” y “derechos en expectativa”).

Además, no sólo son importantes las reglas técnicas, sino también la normativa que otorga legitimidad al sistema. Por ejemplo, una cosa es un beneficio previsional definido como “salario diferido” y otro un beneficio definido como “ingreso ciudadano”; una cosa es un sistema previsional entendido como mecanismo de acumulación de ahorro y otra como sistema de transferencias (tanto inter como intrageneracionales).

La adecuada consideración de todos estos factores es lo que permitirá que las reglas formales se aproximen al funcionamiento efectivo del sistema. Esto es, cerrar las llamadas “brechas de política” [policy gaps] que históricamente se han verificado entre las normas y el funcionamiento efectivo de la institución<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Ver Barr (2002).

<sup>63</sup> Ver Arza (2004, cap. 5).

## V.2. Objetivos generales: modificación del patrón distributivo y reducción de las “brechas” entre el ambiente normativo y el funcionamiento efectivo

Como lo demuestra el análisis de Arza (2004 y 2005), es posible evaluar los distintos diseños de sistemas de previsión social teniendo en cuenta el “patrón distributivo” [*distribution pattern*] que queda determinado por sus reglas operativas. Ese patrón distributivo refleja un particular modelo de estratificación y su evaluación permite discernir los impactos distributivos implícitos que se derivan del conjunto de normas de funcionamiento del sistema.

Concentrarse en el patrón distributivo de estos arreglos institucionales, permite superar el mero análisis de las normas formales de cada sistema y, en particular de los criterios ampliamente utilizados para la clasificación de los distintos “modelos”, basados en los títulos de derecho que se otorgan<sup>64</sup>. El análisis del patrón distributivo pondera los particulares efectos distributivos que están implícitos en el funcionamiento efectivo de la institución, permitiendo evaluar las pérdidas y ganancias de bienestar de las personas como resultado de la existencia de una determinada política pública.

El punto a resaltar es que los múltiples objetivos que suelen adosarse a un sistema de previsión necesariamente implican una distribución de recursos ya sea inter o intrageneracional e inter o intrapersonal. Desde esta óptica el sistema de jubilaciones y pensiones es fundamentalmente un sistema de distribución que opera tanto a lo largo de la vida de los individuos como a través de los distintos grupos. El impacto distributivo final (digamos, ganadores y perdedores) depende tanto del diseño institucional como del particular ambiente en el cual opera en cada caso.

El diseño institucional específico establece los modos formales en que los derechos, los recursos y los riesgos son apropiados entre la población. El ambiente de referencia de la institución facilita o restringe la operación de sus reglas específicas, por lo que define el resultado final en términos distributivos.

El esquema metodológico que propone la autora se construye tomando en cuenta tres dimensiones del diseño de un sistema de previsión social. La primera tiene en cuenta la distribución de los derechos, la segunda la distribución de los recursos y la tercera la distribución de los riesgos.

La dimensión de “distribución de derechos”, es un criterio que ha sido frecuentemente adoptado en la literatura<sup>65</sup>. La distribución de los derechos se vincula específicamente con el modo en que el sistema de previsión social transforma en efectivos los derechos de ciudadanía y que habitualmente se clasifican entre: i) universal; ii) contributivo; iii) test de recursos. En el primer caso, los derechos son independientes de la historia laboral de las personas o de su nivel de ingresos, por lo que puede decirse que su “fuente” es la ciudadanía. En el segundo caso el derecho depende de la contribución a un sistema de seguro social y la fuente está en el empleo formal. El tercero es propio de los modelos liberales y el derecho está basado en la necesidad.

---

<sup>64</sup> Este tipo de análisis es propio de esquemas como los de Esping-Andersen (1990).

<sup>65</sup> Por ejemplo, Castles and Mitchell 1993; Esping-Andersen 1990; Titmuss 1976)

La dimensión de “distribución de recursos” está determinada por la asociación entre la forma de financiamiento y el derecho al beneficio en el cálculo del mismo. En otras palabras, da cuenta del modo en que la contribución al sistema de seguridad social es “recuperada” en los beneficios. Aquí, Arza distingue cuatro modelos: i) residual; ii) uniforme (*flat-rate*); iii) proporcional a los ingresos (*earnings-related*); y iv) actuarial.

El primero está vinculado al modelo de distribución de derechos definido como de test de recursos, y el beneficio, que solo puede llegar a un determinado nivel prefijado, no se vincula con las contribuciones pasadas sino de manera inversa con el ingreso corriente. En el segundo modelo el beneficio tampoco se vincula con las contribuciones pasadas y tiene un valor igual para todos, por lo que es progresivamente distributivo con la intensidad que define el nivel del beneficio. El tercer modelo establece una clara vinculación entre las contribuciones al sistema y los beneficios, aunque esa vinculación no tiene una equivalencia actuarial completa sino que el beneficio depende de la llamada “tasa de reemplazo” de los salarios, de los años de aporte y la edad de retiro; este es el tipo de modelo que tenía el viejo sistema de reparto de la Argentina. Finalmente, el cuarto modelo es el que la literatura llama de “contribuciones definidas” (los tres primeros pueden entenderse como variantes del modelo de “beneficio definido) y establece una completa relación entre los beneficios y las contribuciones pagadas durante la vida activa.

La dimensión de “distribución de riesgos” tiene en cuenta el modo en que los riesgos individuales se distribuyen entre un grupo mayor de personas. Desde esta perspectiva, el sistema de previsión social puede entenderse como un sistema que busca asegurar a las personas contra los riesgos propios de la vida pasiva (esperanza de vida, insuficientes ahorro, pobreza, ambiente macroeconómico, etc.). El grado en que esos riesgos (de distinta naturaleza) se descargan sobre los individuos o se distribuyen sobre un grupo extenso de personas (*pooling*) es lo que define esta dimensión del patrón distributivo. Lo característico de un sistema de pensiones es que esos riesgos en la vida pasiva son definidos en gran medida por lo que sucede en la vida activa. En un extremo están los sistemas de riesgo mancomunado, de beneficios definidos; en el otro los de cobertura individual, de contribuciones definidas.

Arza (2004) utiliza esta aproximación metodológica para estudiar la evolución de los sistemas de protección social en la Argentina a lo largo del siglo XX. Su conclusión es clara: a lo largo del tiempo, se ha profundizado el patrón regresivo en las distintas dimensiones que definen el patrón distributivo. En particular, el régimen fundado en 1967 era mucho más regresivo que sus antecesores y esta característica se profundiza con el actual SIJyP. Para decirlo de un modo claro, desde la perspectiva de los patrones de distribución, ninguno de los dos regímenes debería tomarse como modelo.

En parte, estos resultados se deben a lo que Arza llama “brechas de política” [*policy gaps*], esto es la diferencia entre lo que prometían los inspiradores de las normas y lo que se verificó en la realidad. Estas brechas son el reflejo concreto de los problemas que surgen entre los objetivos que la institución declara perseguir y las limitaciones de

sus reglas operativas concretas para procesar las alteraciones del ambiente con el cual interactúa.

La primera brecha identificada tiene que ver con la cobertura. La herencia de seguro social “bismarckiano”, que ya estaba presente en el régimen anterior y se acentuó con el SIJyP, define una brecha infranqueable entre las normas de acceso al sistema y la regulación del mercado laboral. Este tipo de modelos de cobertura de previsión social están concebidos para mercados laborales formales y no son suficientemente flexibles a los cambios en dichos mercados. La regresiva distribución de beneficios y la baja cobertura no es un resultado imprevisto, sino que se explica principalmente porque con el transcurso del tiempo, el sistema previsional argentino fue abandonando el objetivo de plena cobertura dejando que “el mercado haga su trabajo” y expulse a los que no tienen ingresos para aportar.

La segunda brecha se vincula con la reproducción de la pobreza que está implícita en las normas de acceso al sistema. Esas normas de acceso determinan que ciertos grupos de trabajadores tengan una probabilidad mucho más alta de ser cubiertos que otros. Las diferentes discriminaciones se verifican cuando se analiza el acceso diferencial por grupos de edad, género, nivel de educación, tamaño de firmas donde se ejerce el empleo, sector económico, nivel de ingreso. Estas discriminaciones están definidas por un arreglo institucional que es tributario de lo que el mercado decide para cada uno. A medida que se vuelve más rígida esa relación, como se verifica en el caso de Argentina, la política pública tiene mayor potencial de discriminación y desigualdad en el tratamiento de las personas.

La tercera brecha tiene que ver con las formas de financiamiento y la pérdida de relación entre recursos y gastos. En sus orígenes, el viejo sistema planteaba una suerte de capitalización colectiva de fondos que no se respetó. A medida que se fueron erosionando esos fondos, se fueron incorporando nuevas fuentes de financiamiento y produciendo un ajuste de beneficios en relación con los recursos. Los sistemas de capitalización colectiva fueron perdiendo relevancia y transformándose en sistemas de reparto simple de ingresos y gastos, aunque en la sociedad siguió primando la imagen legitimante de la capitalización colectiva. El SIJyP profundizó la tendencia con la capitalización individual, pero sólo circunscripta a los sectores formales, mientras el ajuste se ejerció por expulsión de cobertura.

La cuarta brecha, vinculada con la anterior, tiene que ver con la norma que sostiene el autofinanciamiento del sistema. Esta norma no funciona en los hechos y sólo es justificable al interior de un grupo muy reducido de trabajadores afiliados, y en tanto haya estricta relación entre aportes y beneficios. A medida que se va incorporando financiamiento desde rentas generales, ya no hay justificativos para excluir de los beneficios del sistema a las personas que no aportan al mismo. Lo cierto, es que toda la sociedad termina financiando vía tributos un sistema que sólo cubre a unos pocos trabajadores.

La quinta brecha entre las normas del sistema y los hechos, se vincula con el ajuste de los beneficios. A lo largo de la historia, aquí han prevalecido mecanismos

vinculados a la situación ocupacional de actividad y particularmente el ajuste de salarios. Esto tuvo algunos resultados que adolecen de inequidades, por ejemplo diferentes evoluciones temporales de una misma jubilación inicial, o que las caídas de los salarios se traduzcan en una baja del beneficio de jubilación. Otros criterios arbitrarios de ajuste son los que se aplican distinguiendo entre aquellos que perciben niveles mínimos y el resto. Lo anterior demuestra que, en los hechos, los resultados distributivos también dependen fuertemente de la discrecionalidad en la aplicación de la norma y de las formas en que las variables del sistema de previsión se vinculan con el ambiente económico y social.

¿Qué lecciones se pueden sacar de aquí para el diseño de un nuevo sistema de jubilaciones para el país? La primera es clara: el objetivo general de la reforma debería ser la modificación de la histórica tendencia regresiva que ha caracterizado a los sucesivos regímenes previsionales. La segunda es que para que este cambio sea efectivo, no sólo hay que atender a las reglas operativas formales del sistema, sino al modo efectivo en que se cierran las “brechas” entre lo regulado por la norma y los resultados efectivos en el ambiente concreto donde las mismas actúan.

En este sentido, el análisis histórico indica que para cerrar las brechas entre las normas del sistema y el funcionamiento efectivo, se vuelve necesario: i) que se reduzca el componente bismarckiano del sistema; ii) que las normas de acceso no discriminen en contra de los sectores más vulnerables; iii) que en el componente contributivo se vinculen aportes con beneficios pero no de manera estrictamente individual sino mediante relaciones de equilibrio colectivo en el financiamiento; iv) que el sistema asuma que en la práctica toda la sociedad participa del financiamiento mediante rentas generales; v) que se termine con los criterios arbitrarios de ajuste de beneficios y se establezcan pautas conocidas, previsibles y capaces de ser reclamadas como derecho de ejercicio efectivo.

### **V.2.1. Sistemas multi-pilares, distribución progresiva del ingreso y prevención de la pobreza**

¿Cuál es el diseño que estaría en mejores condiciones de alcanzar el objetivo conjunto de progresividad y prevención de la pobreza? Para responder a esta pregunta, es útil observar las conclusiones a las que arriba Arza (2005), luego de aplicar la metodología que hemos descrito previamente para comparar distintas combinaciones de lo que la literatura ha dado en llamar modelos “multi-pilares”, cuyas características generales ya han sido presentadas previamente al discutir las reformulaciones recientes del BM en la materia. En particular, Arza se pregunta sobre 1) los resultados distributivos de los modelos actualmente vigentes en América Latina y; 2) los probables resultados de las propuestas de reforma que están hoy bajo discusión.

En el primer caso, Arza propone observar los resultados efectivos en materia distributiva de los distintos modelos que existen actualmente en la región: i) un solo pilar que es “proporcional a los ingresos”; ii) un primer pilar que es proporcional a los

ingresos más un segundo pilar que es de contribuciones definidas en términos “actuariales”; iii) un pilar de contribuciones definidas con un ingreso mínimo garantizado; iv) un modelo de beneficio uniforme como primer pilar más un segundo pilar de contribuciones definidas en términos actuariales (sería el caso del régimen de capitalización de la Argentina).

Para realizar los ejercicios comparativos, Arza toma en cuenta la distribución socio-demográfica de la Argentina para el año 2000, ubicando a cada decil de perceptores de ingresos de acuerdo al tipo de beneficios al que podría acceder conforme a cada modelo. También se calculó la “tasa de reemplazo” del salario para el total del decil de perceptores y la nueva distribución de ingresos resultante. De este modo se calculó la cobertura de cada modelo seleccionado, “corregida” por la distribución de los ingresos efectiva de cada grupo.

Los resultados arrojados, sin tener en cuenta otras fuentes de ingresos personales, evidencian que un modelo totalmente contributivo donde los beneficios se vinculan estrechamente con los ingresos de las personas (i) produce inexorablemente un patrón de distribución en la pasividad que es más regresivo que la distribución antes del retiro. El resultado es lógico, en tanto sistemas de este tipo combinan dos desigualdades: la de la distribución del ingreso y la de la cobertura incompleta. Cuando se incorpora la garantía de un ingreso mínimo (ii), se reducen algunas de las desigualdades derivadas de la cobertura, pero no se cancelan: el coeficiente de Gini continúa siendo más elevado que el de la distribución de ingresos en la actividad. El único caso en que el índice de Gini de la pasividad es un poco más reducido que el de la actividad es cuando se considera un beneficio uniforme para los que cumplen con los requisitos de acceso, combinado con un pilar contributivo donde los beneficios están vinculados a los ingresos personales (iii). No obstante, incluso en este caso la distribución de los beneficios continúa siendo desigual entre los deciles y al interior de los mismos.

A este tipo de desigualdades, hay que sumar otras que han producido las reformas en América Latina. En particular, las derivadas de los cambios en las formas de financiamiento de los sistemas, que generaron fuertes desequilibrios financieros que aumentaron la carga fiscal. Dependiendo de la forma de financiamiento esto produce importantes transferencias de ingresos entre las generaciones, en contra de la actual, si es que aumentan los impuestos; o de las futuras si la fuente de financiamiento es la deuda. Asimismo, la ausencia de cobertura universal y el uso de rentas generales para cubrir los baches, provoca una distribución regresiva en contra de los sectores más pobres.

A todo lo anterior, hay que agregar las desigualdades derivadas de las distintas esperanzas de vida de la población incluida en las cohortes en base a las cuales se calcula el beneficio de los fondos acumulados en la cuenta individual. También se suman los impactos diferenciales de la propia rentabilidad de los fondos, por lo que, dependiendo del ciclo económico (o financiero), los trabajadores se verán más o menos perjudicados según el valor que tenga su fondo al momento del retiro. Dado que en la mayoría de los países las “anualidades” de las jubilaciones tienen que ser compradas inmediatamente después del retiro, el ambiente financiero en cada momento será decisivo para definir el monto de las jubilaciones de las diferentes cohortes.



Además de estos ejercicios que tienen en cuenta los sistemas existentes en la actualidad, Arza también simula los impactos distributivos de distintas variantes dentro de los modelos de reforma que hoy aparecen en discusión, particularmente desde las “revisiones” del BM previamente discutidas. Como se afirmó, el problema a estudiar no es sólo qué pilares se contemplan en cada diseño sino también el tamaño relativo de cada uno y el modo en que se trata cada una de las dimensiones del patrón distributivo.

Dadas las nuevas tendencias, interesa evaluar los probables resultados que se derivarían de un “pilar cero” ya sea planteado como beneficio asistencial condicionado a un test de recursos, o como beneficio universal incondicional. Más allá de otros temas en discusión, lo que Arza discute es el difundido argumento que postula que un beneficio asistencial focalizado es más igualitario que uno universal porque el primero alcanza sólo a los más pobres y el segundo a todos, incluyendo a los que tienen ingresos elevados. Su conclusión es que esto no es necesariamente cierto en tanto se utilicen indicadores como el índice de Gini que no evalúan el acceso a mínimos sino el grado en que la distribución del ingreso se vuelve más igualitaria entre todos los involucrados.

Esta “paradoja distributiva” se debe, al menos, a dos efectos conjuntos. En primer término, a que, 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 de todo el sistema, y toma en cuenta no solo el tamaño y el nivel del beneficio del pilar cero sino también de éste en relación con los otros componentes del sistema de previsión social.

Para ilustrar el planteo, Arza simula cuatro tipos ideales de lo que llama pilares “cero”, bajo diferentes combinaciones de segundos pilares. Los escenarios 1 y 2 incluyen un pilar cero que utiliza test de recursos y donde el beneficio se coloca a un nivel equivalente a 20% y 30%, respectivamente, del salario promedio. Los escenarios 3 y 4 son construidos considerando un pilar universal y uniforme, con el beneficio también equivalente a 20% y 30%, respectivamente, del salario promedio.

Al mismo tiempo, para cada tipo de pilar cero, se suponen tres combinaciones de “primer” y “segundo” pilar. La combinación que llama de “Tipo I” representa el caso en que ambos pilares son de pequeña amplitud y la tasa de retorno del segundo pilar es modesta pero siempre positiva. La combinación de “Tipo II” representa un primer pilar también pequeño pero el segundo registra altas tasa de retorno sobre las contribuciones. Finalmente, en la combinación de “Tipo III”, tanto el primer como el segundo pilar son muy amplios y la tasa de retorno muy alta.

¿Cuáles son los resultados distributivos que se obtienen de estos ejercicios? En los escenarios 1 y 2 de beneficio asistencial por test de recursos, el resultado en el caso de la combinación de Tipo I es una mejora sustancial de la distribución de ingresos, con el coeficiente de Gini cayendo mucho más en el segundo caso cuando el nivel es más alto. Sin embargo, esta reducción de la desigualdad se logra a expensas de una caída muy fuerte de la tasa de reemplazo, especialmente para los grupos de ingresos medios y altos. Cuando el beneficio asistencial se evalúa en la combinación llamada de Tipo II, la

tasa de reemplazo para estos grupos sube pero produciendo un incremento notable de la desigualdad. Finalmente, en la combinación de Tipo III, se potencian las tendencias anteriores llevando el índice de Gini por encima de la situación previa al retiro. La conclusión de estas simulaciones es la siguiente: con las características del mercado laboral de la Argentina, un pilar cero de beneficio asistencial, sujeto a test de recursos, sólo puede reducir las desigualdades previas al retiro a costa de pagar tasas de reemplazo muy bajas para los niveles de ingreso medios y altos.

Un beneficio universal (escenarios 3 y 4), en cambio, registra tasas de reemplazo superiores, mejorando al mismo tiempo la distribución de los ingresos. Para todas las combinaciones planteadas, ambos escenarios producen una mejor distribución del ingreso en la pasividad que durante la vida activa y usualmente 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.

Arza sugiere que el problema del pilar universal es que, en términos brutos, puede resultar más caro. Pero, al mismo tiempo, genera ahorros administrativos, mayor seguridad de financiamiento, menor espacio para manipulaciones políticas, mejores incentivos para trabajar y ahorrar, y garantía de cobertura universal.

Los argumentos de Arza sobre los mejores impactos distributivos de un pilar cero de carácter universal se refuerzan con el análisis presentado en el Anexo I, donde se muestra desde otra óptica las diferencias de funcionamiento entre esta opción y la de un beneficio focalizado en relación con el objetivo de prevención de la pobreza. Allí se corrobora lo que muestra la experiencia: 1) la variable clave que define la relación entre programas de sostenimiento de ingresos y niveles de pobreza, es el grado de cobertura de dichos programas; 2) el elemento central que explica la cobertura es la característica del título de derecho que permite el acceso<sup>66</sup>.

Esta conclusión general se alcanza al observar que es muy complicada la aplicación efectiva de todos los requisitos exigidos para acceder a los programas focalizados. Los programas que excluyen ciertas categorías o allí donde los solicitantes deben cumplir determinados requisitos, indefectiblemente dejan afuera a muchas personas que los necesitan. Los problemas de administración representan otro obstáculo para la cobertura y son comunes los errores en el rechazo de solicitudes. La experiencia argentina de los últimos años corrobora estas conclusiones.

**Es clara, entonces, la efectividad de un beneficio universal e incondicional para prevenir la pobreza y para definir un patrón distributivo progresivo en el sistema de previsión social.** Adicionalmente, deben realizarse las opciones de diseño, estableciendo un adecuado balance entre el nivel de los beneficios, el de las contribuciones, la tasa de reemplazo promedio que se busca, etc.

Pero el hallazgo relevante es la desmitificación del argumento que señala que los beneficios asistenciales mediante test de recursos son más igualitarios que los beneficios

---

<sup>66</sup> Atkinson: (1995, 271-276).

universales incondicionales. Todo indica que un patrón distributivo más progresivo se logra con la garantía del pago de una jubilación básica a todas las personas que lleguen a una determinada edad e independientemente de sus registros contributivos<sup>67</sup>.

Uno de los argumentos más repetidos en contra del beneficio universal es que su costo es imposible de afrontar porque la carga tributaria sería muy elevada. Para llegar a esta conclusión se toma como referencia “lo que habría que sumar” al impuesto al salario que se tiene que pagar para financiarla. Este tipo de razonamiento es erróneo porque está asociado conceptualmente al *modus operandi* de los sistemas tradicionales. Por el contrario, las preguntas adecuadas para evaluarlo serían: i) ¿cuál es el ingreso tributario que se necesita 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?

Para responder a estas preguntas, en el Anexo II de este trabajo se expone un ejercicio simple, siguiendo a Willmore (2004). A partir de allí, se demuestra 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) que 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.

En términos económicos, la conclusión a la que arriba Willmore es la siguiente: el envejecimiento de la población no puede generar una “crisis de producción”, por lo que la estrategia discursiva en favor del ahorro, el crecimiento y demás, que se utiliza para fundamentar el sistema de capitalización, no tiene sentido.

Ese discurso, como fue desarrollado en otro trabajo<sup>68</sup>, sólo oculta los intereses del capital financiero. El envejecimiento de la población requiere establecer parámetros distributivos diferentes y controlables.

### **V.3. La herencia institucional y el ambiente de la reforma en la Argentina**

#### *V.3.1. Mercado laboral, patrón distributivo y registros contributivos*

En la Argentina, no vale argumentar, como lo hace la NOP, que el grupo de personas en edad pasiva es privilegiado y que ha logrado acumular riquezas a lo largo de su ciclo de vida activa. Por el contrario, el haber jubilatorio o de pensión es el principal ingreso que tiene la mayoría de las personas en edad pasiva y muchas de ellas ni siquiera tienen ese beneficio. Todo indica que el deterioro del mercado laboral tiende a empeorar esta situación.

<sup>67</sup> Esta es también la conclusión de Arza (2005) al estudiar los impactos distributivos de distintos modelos.

<sup>68</sup> Lo Vuolo (2001).

Actualmente, casi 50% de los trabajadores activos no registra pagos de aportes y contribuciones necesarios para alcanzar un nivel adecuado de beneficio previsional en el futuro. Esta situación no se puede atribuir a la voluntad del trabajador, falta de previsión o preferencias miopes, sino que es impuesta por las condiciones del mercado laboral<sup>69</sup>. Si a esto se suma la elevada tasa de desocupación, la masiva cantidad de beneficiarios de programas sociales de empleo (sin beneficios sociales), la subocupación y otras patologías laborales, la conclusión inmediata es que la normalidad del mercado laboral argentino no es el trabajo formal. Además, hay muchas personas que trabajan en actividades que no son remuneradas en el mercado de empleo, como es el caso de quienes hacen tareas domésticas en su hogar (en nuestro país, mayormente mujeres), servicios voluntarios de todo tipo, etc.

Asimismo, actualmente más del 40% de la población vive en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Combinando este dato con el de las relaciones laborales precarias, queda claro que gran parte de la población no tiene un nivel de ingresos adecuado como para ejercer la libertad de elección entre ahorro y consumo. Por lo tanto, resulta injusto imputarles conductas imprevisoras o derrochadoras de sus ingresos. La falta de incorporación de esta gran cantidad de personas al sistema de previsión social no se resuelve con una mayor “flexibilidad” en los mecanismos de aporte, como sugiere el LBPS. Cuando el problema es, sencillamente, que no se cuenta con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, este tipo de mecanismos sólo consagran en el sistema de previsión social la precariedad y la desigualdad en las oportunidades de vida de la gente.

Es ampliamente reconocido que las tendencias del mercado laboral muestran una mayor flexibilidad en la vida activa de las personas y que el sistema de previsión social debería adaptarse a ello. Sin embargo, el error está en proponer que esa adaptación signifique que el sistema previsional convalide la suerte de cada uno en un mercado donde cada vez se vuelven más precarias las relaciones laborales y donde las posiciones relativas no responden a factores controlables. Justamente, el desafío de un sistema institucional alternativo es que la discontinuidad laboral de las personas no se traduzca en precariedad en la vida pasiva.

La conclusión es que el registro del pago de aportes a la seguridad social no es un buen indicador del esfuerzo que realizan las personas en su etapa activa ni tampoco de su contribución a la riqueza social. Muchas personas que no acceden a los beneficios de la seguridad social han trabajado el mismo o incluso más tiempo que quienes registran aportes regulares. Estas situaciones diferentes no pueden atribuirse ni a la responsabilidad ni al mérito individual de cada trabajador, sino a la forma en que se organiza la sociedad.

Con frecuencia se aduce, en defensa de un sistema contributivo que selecciona grupos según su nivel de ingresos, que “el sistema de previsión social no puede hacer en materia distributiva lo que no hacen las otras políticas durante la etapa activa de las personas”. Esta afirmación es insostenible porque oculta una realidad: el sistema de

---

<sup>69</sup> El caso de Argentina no es una excepción. Se estima que no más de 10/15% de la población mundial en edad de trabajar contribuye a un sistema formal de previsión social.

previsión social reproduce el patrón distributivo del mercado laboral que, como vimos, no se ajusta por méritos. Que haya que modificar la distribución de oportunidades en la etapa activa para nada invalida la pretensión de que el sistema previsional sea más igualitario; lo que hace es advertir que no se puede “esperar” que esa distribución en la etapa activa sea mejor para tener un sistema de previsión mejor.

En consecuencia, tanto por la situación actual como por las tendencias del mercado laboral y de la distribución del ingreso en la Argentina, se recomienda un beneficio universal, uniforme e incondicional como prioridad de política dirigida a los adultos mayores. Asimismo, la diversidad de situaciones laborales de las personas a lo largo del ciclo de vida lleva a recomendar complementar ese beneficio con otro pagado por un pilar contributivo que no tome en cuenta ninguna etapa de la vida activa en particular sino todo el ciclo de vida. Para ello puede diseñarse un esquema de cuentas nocionales, que se sustenta en un principio de solidaridad.

### *V.3.2. Riesgo colectivo, envejecimiento de la población y equilibrio financiero*

Dadas las condiciones precarias del empleo remunerado en Argentina, el riesgo de no tener cobertura está desigualmente distribuido. Ese riesgo no puede ser cubierto individualmente; es más, para la mayoría de la población la ausencia de ingresos ni siquiera es un riesgo sino una certeza en una sociedad que está organizada en torno al empleo mercantil como fuente principal de ingresos.

Por lo tanto, son inaceptables los sistemas de seguro totalmente individualizados que clasifican a la población en grupos según su diferente exposición al riesgo. Este modo de “selección” de beneficiarios –como lo hace el SIJyP y por distinta vía pretenden mantener las propuestas del BM y del LBPS- no permite distribuir los riesgos y por lo tanto agrava la regresividad del sistema en tanto discrimina entre los grupos más o menos “rentables”. Esta discriminación es similar al modo en que los seguros de salud seleccionan grupos en función de la mayor o menor probabilidad de contraer ciertas enfermedades. Lo inapropiado del criterio se agrava porque la financiación del sistema previsional involucra recursos provenientes de rentas generales que tienen un alto componente de impuestos regresivos que paga toda la población.

También es insostenible el modo en que se distribuye el riesgo del “envejecimiento poblacional” en el actual sistema. Además, el argumento de la NOP que pregonaba que los sistemas de capitalización están mejor dotados que los de reparto para manejar el problema del envejecimiento de la población es falaz y se basa en una idea extremadamente simple: si cada generación ahorra durante la etapa de vida activa para pagar sus propios beneficios en la etapa pasiva, los fondos acumulados pueden considerarse una medida adecuada de la capacidad de pago de esa generación. De este modo, según la NOP se terminaría el problema que genera la diferencia del tamaño de

las cohortes en la definición de la “tasa de sostenimiento” entre activos y pasivos. Diversos trabajos han demostrado que este argumento es falso<sup>70</sup>.

Si bien es cierto que el cambio demográfico afecta a los sistemas de reparto reduciendo la base de aporte y ampliando el número de beneficios a pagar, también es cierto que afecta a los sistemas de capitalización individual por el probable descalce entre oferta y demanda de fondos. ¿Cómo se explica esto? Por ejemplo, bajo un sistema de capitalización individual de aportes, una generación de gran tamaño puede llegar a ahorrar una suma demasiado grande para usar en su vejez. Si, como es de esperar, las generaciones jóvenes son cada vez más pequeñas en tamaño, llegará un punto en que el gasto planeado de los mayores de edad puede exceder los ahorros planeados de la generación más joven. Con un producto constante, esto podría expresarse en inflación (por el mayor gasto de los jubilados con dinero) o una caída en el valor de los activos financieros donde se colocan los ahorros de los jóvenes (porque la oferta de venta de los activos financieros de los mayores será menor a la demanda de los más jóvenes).

En la práctica, la causa por la cual el sistema de capitalización individual alcanza la estabilidad financiera no es por su manejo eficaz del problema demográfico, sino simplemente por la forma en que calcula el valor de los beneficios. Lo que hace este tipo de sistemas es transferir a cada individuo el riesgo de una acumulación insuficiente de fondos, del tamaño del sector informal, de los rendimientos negativos de las inversiones financieras, etc. Así, mientras el sistema de beneficios definidos financiado por un mecanismo de reparto, primero establece los beneficios y luego ajusta el resto de los parámetros, el de contribución definida financiado por capitalización individual de fondos financieros establece los parámetros y luego ajusta los beneficios conforme lo establece el mercado (laboral, financiero, etc.). En un contexto donde el producto per cápita creciera sistemáticamente, ambos sistemas podrían afrontar el cambio demográfico, si se establecieran adecuados parámetros.

Más que administrar la cuestión demográfica, el sistema de capitalización en el corto plazo descarga un peso enorme sobre la actual generación de personas tanto activas como pasivas, con la promesa de que las próximas generaciones ya no lo van a tener. En cualquier caso, y como lo demuestra la experiencia de la Argentina, la garantía de “última instancia” siempre es el Estado y existe un límite para el ajuste del beneficio y de la cobertura que es la tolerancia social. No hay sistema de capitalización individual que pueda existir si el Estado de uno u otro modo no ofrece ciertas garantías de rendimientos mínimos, jubilaciones básicas, etc.

La estructura poblacional es un dato para cualquier política pública y cualquier sistema previsional. El problema es cómo se administran y se distribuyen los riesgos. Y este es un problema de todo el sistema fiscal en general, enfrentado a los cambios demográficos, económicos y sociales. No se trata, entonces, de que una institución pública “cierre” sus cuentas porque expulsa problemas hacia otros ámbitos. Se trata de buscar la forma más racional para que todas las instituciones públicas procesen de modo

---

<sup>70</sup> Por ejemplo, Barr (2002); Orszag y Stiglitz (2001).

adecuado estas alteraciones para incluir al universo de los ciudadanos distribuyendo de modo solidario los diferentes riesgos de una sociedad muy fragmentada.

En tal sentido, un sistema donde parte del beneficio se establece de forma universal, incondicional y uniforme, mientras otra parte se calcula a partir de un sistema de cuentas nocionales, es un mecanismo adecuado para diversificar riesgos y controlar la acumulación desproporcionada de fondos colocados en el mercado financiero y de capitales. Esto se refuerza porque los mecanismos de financiamiento permiten que imperen las economías externas de los grandes números de los sistemas de reparto y de las transferencias desde rentas generales.

### *V.3.3. El ahorro, la inversión y las cuentas fiscales*

La NOP postula que la inseguridad socio-económica -en este caso la indefinición del beneficio- y la acumulación financiera de fondos en cuentas individuales estimulan el aporte y el ahorro. A lo largo del trabajo se ofrecieron suficientes elementos para descartar por improcedente esta teoría. Aquí sostenemos, en oposición, que lo que estimula a la mayoría de los trabajadores a tomar riesgos es la seguridad socio-económica<sup>71</sup>. Mucho más razonable es pensar que hay mayor incentivo al aporte cuanto más seguro sea el beneficio futuro. Particularmente para los sectores de menores ingresos, lo que incentiva el aporte es la presencia de un patrón distributivo más progresivo en la institución de previsión social.

Esta es una diferencia importante con la “actualización doctrinaria” del BM, que pretende que el beneficio universal sea muy bajo, para no desincentivar el aporte al segundo pilar. Entendemos que el razonamiento es el opuesto: la garantía de un primer pilar universal e incondicional con un nivel suficiente para prevenir la pobreza es el mejor modo de incentivar el aporte al segundo pilar. Los que tienen dificultades para aportar no las van a solucionar si el nivel del beneficio es bajo.

Tampoco es evidente que el sistema de capitalización de fondos en cuentas individuales fomente el ahorro y la inversión. Nada de esto sucedió en la Argentina y en otras experiencias recientes de reforma. Por el contrario, puede afirmarse que los impactos fiscales negativos derivan en mayor presión tributaria y crecimiento de la deuda pública con su carga de intereses a futuro, lo cual puede afectar negativamente el ahorro. Esto es más grave en una situación fiscalmente crítica como la de Argentina, donde la deuda pública ya es una carga muy pesada y presiona para obtener superávits primarios de gran tamaño.

Los problemas fiscales de un sistema de cuentas individuales de capitalización son más preocupantes cuando no se sabe cuál será la cantidad y el monto de los beneficios asistenciales que se deberán pagar en los casos en que el fondo financiero no capitalice un monto suficiente. Porque el costo lo cubre el Estado. La actual situación argentina, donde más del 70% de las jubilaciones se ubica en el nivel mínimo y más de

---

<sup>71</sup> Ver Barbeito y Lo Vuolo (2001a).

30% de las personas en edad laboralmente pasiva no tienen beneficios, es un indicador del problema al cual nos referimos.

Por lo tanto, si se quiere tener un impacto positivo sobre la inversión y las cuentas fiscales desde el sistema de previsión social, lo que se requiere es: i) un beneficio más predecible; ii) un mecanismo de reparto controlado fiscalmente, como es el caso de las cuentas nocionales con su fondo de reserva y su mecanismo de balance automático.

#### *V.3.4. Costos administrativos, competencia y sistemas paralelos.*

La experiencia argentina y otras inspiradas en los dogmas de la NOP (como la de Perú y Colombia) demuestran que no es eficiente la convivencia de más de un régimen público en competencia. Porque su resultado es una disputa por los mismos grupos rentables de menor riesgo, al tiempo que se expulsa del sistema a los más vulnerables. Además, se aumentan los costos administrativos, se distraen recursos para el pago de servicios que no son propios de la seguridad social, no se aprovechan economías de escala, etc. Los señalados resultados del funcionamiento del SIJyP son prueba suficiente de lo anterior.

En los hechos, lo que sucede es que la mayor parte de los costos de funcionamiento de las AFJP son gastos de comercialización que sirven principalmente para “traspasarse” los mismos afiliados de un mercado cautivo por el sistema. Así, el esfuerzo de las AFJP está en “limpiar” la afiliación para no incorporar beneficiarios poco rentables, además de tener conductas poco competitivas para mantener posiciones de mercado.

El problema no se resuelve permitiendo el libre traspaso entre los dos sistemas públicos, como pretenden quienes aducen que la solución es habilitar esta posibilidad. Esta opción implica que un régimen crece a costa de otro. ¿Cómo se pueden sostener sistemas públicos donde unos afiliados se benefician porque otros se perjudican? La competencia entre sistemas públicos, es ineficiente y fomenta desigualdades. Lo que se requiere es un sistema público único con el mejor diseño posible dadas las características del país.

#### *V.3.5. ¿Afiliación voluntaria u obligatoria?*

Históricamente, los seguros sociales han sido obligatorios. Los argumentos para justificar la obligatoriedad son los siguientes: i) los mecanismos propios de un seguro ganan en economías externas cuanto mayor es el número de afiliados; ii) la débil conducta previsora de los agentes económicos que no se cubren voluntariamente frente a los riesgos del futuro; iii) la falta de “conciencia solidaria” en la población.



No es éste el lugar para profundizar el debate sobre la consistencia de estos argumentos, sino de justificar las opciones de diseño que se proponen. Para ello, lo importante es recordar lo siguiente: estos argumentos justificaban sistemas de reparto donde el beneficio estaba definido. En otras palabras, para justificar la obligatoriedad o la no obligatoriedad de la afiliación a un sistema de previsión social, no es indiferente el tipo de sistema de que se trata. Esto, sin desconocer que hay argumentos que son válidos en general, como es el caso de las economías externas: en tanto cualquier mecanismo de seguro funciona mejor cuando el riesgo de las contingencias se distribuye entre mayor población, es claro que la obligatoriedad hace funcionar mejor cualquier esquema. El punto es otro: algunos esquemas aprovechan menos esas economías. Claramente un sistema único de reparto aprovecha mejor las economías de escala que un sistema atomizado de compañías privadas.

Esto abre la puerta a nuestro argumento central: más allá de los problemas de funcionamiento que ha manifestado el sistema de capitalización individual en la Argentina, la inconsistencia fundamental es la obligatoriedad de los aportes a un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas. Las razones son diversas:

En primer lugar, si la obligatoriedad se justifica en que una persona es miope para asignar recursos entre consumo y ahorro, ¿por qué no lo sería para elegir la administradora o el fondo de inversión? Si el sistema se estimula por el “interés individual”, ¿cómo puede justificarse que alguien diferente al interesado decida su incorporación? No se puede alegar al mismo tiempo que el sistema de capitalización individual de aportes se sostiene sobre el incentivo del interés individual y no confiar en ese interés bajo el argumento de la miopía. No puede aducirse que el trabajador es “miope” al momento de decidir si tiene que ahorrar para su jubilación o gastar en consumo, y al mismo tiempo sostener que no lo es cuando tiene que elegir entre productos financieros (que de hecho no se diferencian demasiado).

Contra esta evidencia, los defensores de la obligatoriedad de las cuentas privadas sostienen que lo que es de interés colectivo es el sistema de previsión social en su conjunto y eso justificaría la obligatoriedad, aún cuando se trate de uno organizado en cuentas individuales de capitalización financiera. Como a toda la sociedad le interesaría que cada uno tenga su jubilación, es ese interés colectivo el que justificaría la obligatoriedad. Pero este argumento es válido sólo si el sistema de administración privada garantizara un nivel de beneficio adecuado al universo de las personas. Y esto no es así porque quienes no cumplen con los requisitos son expulsados del sistema.

Existe una evidente contradicción entre la supuesta libertad de elección del trabajador en el sistema de AFJP 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 demuestran estudios específicos sobre el tema, los seguros de retiro muestran mucho mejor desempeño que las AFJP en todos los indicadores relevantes y la explicación principal se encuentra justamente en su carácter

voluntario<sup>72</sup>. ¿Por qué? 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 amenaza de retirarse del sistema de seguro de retiro mantiene a las compañías más competitivas. Estas características son inexistentes cuando la afiliación es coercitiva, tal como ocurre en el caso del régimen de capitalización del SIJP.

A lo anterior se agrega otro problema. Supuestamente, un mérito del sistema de AFJP es que la propiedad de los fondos es de los trabajadores. Sin embargo, al mismo tiempo la AFJP no es responsable de garantizar un nivel positivo fijado “ad hoc” sino que dicha responsabilidad se limita a que la rentabilidad se ubique dentro de una banda alrededor del promedio. El resultado es que el incentivo para la eficiencia en la administración de los fondos es muy bajo en tanto el riesgo financiero es absorbido totalmente por los afiliados. Las AFJP sólo administran y no cubren el riesgo sistémico de un mercado que da rentabilidades negativas. En la práctica, las AFJP más grandes son las que determinan el promedio de la rentabilidad y por lo tanto fijan el portafolio promedio estableciendo las bandas.

Por el contrario, en los Seguros de Retiro los usuarios transfieren la propiedad de sus ahorros a la compañía, quien se hace responsable patrimonialmente por una renta futura, más una rentabilidad mínima definida en forma “ad hoc”<sup>73</sup>. Como el riesgo es de la compañía, hay mayores incentivos para una buena administración y rentabilidad. Además, como la comisión en los Seguros de Retiro proviene del libre acuerdo de partes y se paga sólo después de que superó la rentabilidad mínima garantizada, el mecanismo se vuelve mucho más eficiente que las AFJP que tienen una comisión predeterminada que se paga por adelantado independientemente de los resultados.

La conclusión obvia es que las cuentas individuales de administración privada son un mecanismo que puede ser útil si la afiliación es voluntaria y se regula bajo las reglas propias de los mercados de seguro. Esto es lógico, en tanto el sistema se orienta más por la preocupación de desarrollar esos mercados que por la de ofrecer cobertura de seguridad social a los trabajadores<sup>74</sup>. Un sistema de cuentas individuales, donde cada uno capitaliza sus propios ahorros, que paga una comisión por su administración y recibe una renta financiera conforme al valor de su fondo, debería ser voluntario.

Es más, para algunos ni siquiera tiene sentido la existencia de un pilar contributivo obligatorio, en tanto el pilar universal ya cubriría toda la responsabilidad del Estado. El argumento es que, garantizada la jubilación ciudadana del pilar cero, el complemento debería ser sólo un pilar voluntario (como es el caso de Nueva Zelanda)<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Colina (2003).

<sup>73</sup> Los Seguros de Retiro garantizan 4% anual como mínimo más un porcentaje de la rentabilidad adicional al mínimo, mientras que las AFJP garantizan el 70% de la rentabilidad promedio, que puede ser negativa.

<sup>74</sup> Ver Lordon (2000)

<sup>75</sup> Willmore (2001a y b).

Los principales obstáculos para seguir estas recomendaciones en la Argentina son los siguientes: i) la pérdida de las economías de escala derivadas de un sistema obligatorio en un país que necesita construir un sólido sistema tributario y que permitiría mejores beneficios a personas de menores ingresos; ii) la necesidad de pagar una carga muy importante de beneficios heredados de los sistemas anteriores; iii) la necesidad de reconstruir mecanismos de solidaridad generacional institucionalizada en una sociedad cada vez más desintegrada; iv) la existencia de un sistema contributivo obligatorio que ya está funcionando.

Es decir que, los fundamentos de este tipo de diseño pueden ser sólidos para los países más desarrollados y con una distribución del ingreso más igualitaria o, tal vez, en el extremo de los países de ingreso per capita muy bajo y con sistemas de previsión social casi inexistente. Pero no en el caso de la Argentina, que es un país de ingreso medio, con larga tradición en seguros sociales y donde además existen ya instituciones previsionales.

De tal forma, lo recomendable es que el pilar contributivo sea obligatorio y se financie mediante un mecanismo de reparto; como ya lo afirmamos, a nuestro juicio este sistema de reparto debería ser de cuentas nocionales. Este sistema obligatorio, además, debería coordinarse adecuadamente con la administración tributaria general, en particular con el impuesto a los ingresos.

#### *V.3.6. Sistemas de capitalización versus reparto*

Como ya ha sido discutido, tanto la teoría como la práctica demuestran que no son sólidos los argumentos que exponen las supuestas ventajas de los sistemas contributivos obligatorios de capitalización sobre los de reparto. Esto se refuerza al observar el particular ambiente de la Argentina.

En primer lugar, los incentivos al aporte en el sistema de capitalización no funcionan. Por el contrario, todo indica que la característica de beneficio totalmente aleatorio y dependiente de la coyuntura financiera, no alienta la participación de los trabajadores. Mucho menos en mercados de empleo con los niveles de precariedad y desempleo como los de la Argentina; es excesivamente simplista apelar a la teoría de los incentivos para explicar la conducta de los trabajadores a la hora de decidir si aportan o no.

En segundo lugar, los problemas del envejecimiento de la población no son resueltos por los sistemas de capitalización, sino simplemente transferidos a otras áreas en tanto la variable de ajuste es siempre el beneficio y la cobertura. Mucho más efectivo es hacerse cargo de una situación que involucra a toda la sociedad y a todo el sistema de políticas públicas. La tasa de sostenimiento que debe tenerse en cuenta no es la de aportantes y beneficiarios, sino la del total de ingresos de la economía en relación con las necesidades de pago de transferencias de ingresos.

En tercer lugar, está probado que los sistemas de capitalización no aumentan el ahorro global y nada indica que la acumulación de fondos financieros de este tipo tenga un impacto positivo sobre el crecimiento. Más aún, no está claro si lo que conviene a la economía es garantizar mayor ahorro de los trabajadores o niveles estables de consumo del grupo pasivo. En cualquier caso, el supuesto incentivo al ahorro de la capitalización se ve más que compensado por el déficit que se genera en las cuentas públicas, lo cual reclama nuevos impuestos que detraen capacidad de ahorro a los privados.

En cuarto lugar, los problemas fiscales que debe resolver un sistema de reparto no son mayores que los que genera un sistema 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 costo elevado del pago de beneficios asistenciales para los que no logren un beneficio suficiente; iii) el costo de los intereses de la deuda pública que debe emitirse como resultado de los problemas fiscales de la transición.

En quinto lugar, es equivocado el argumento que señala mayores ventajas del sistema de capitalización para el financiamiento de las llamadas “generaciones de la transición”. El primer error es hablar de “la generación” de transición; en rigor son varias generaciones las que deben soportar la transición, sobre todo por el aumento de la esperanza de vida. El segundo, que los impactos distributivos son mucho más complejos que los que piensan en la transición como un “período de corta duración que tiene un pronto fin”.

El caso argentino ayuda a ilustrar esta cuestión. La brecha de financiamiento tuvo que cubrirse de dos maneras: recurriendo a rentas generales, y con endeudamiento público. Teniendo en cuenta el importante peso de los impuestos indirectos en el sistema tributario argentino, resulta que el peso fiscal de la reforma terminó recayendo sobre la totalidad de la población, al mismo tiempo que gran parte de la misma fue excluida del sistema porque los requisitos se hicieron más restrictivos. Asimismo, la erosión de recursos explica el deterioro de haberes de los pasivos, por lo que en realidad se trata de una “solidaridad generacional inversa”.

El Estado crea el sistema privado y transfiere hacia allí recursos que antes financiaban jubilaciones y pensiones. Ese dinero, que captaba gratuitamente, vuelve a ser tomado con títulos de la deuda pública que pagan intereses. El pago creciente de intereses presiona por una mayor recaudación y ajuste de gastos, que recae sobre los propios trabajadores que alimentan con sus salarios los fondos de jubilaciones y pensiones. En el caso de la Argentina, la acumulación desmedida de deuda termina en incapacidad de pago y en reducción del valor de los títulos capitalizados en los fondos de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, nada de esto afecta las comisiones y el negocio de las administradoras, con las que el Estado tiene que “negociar” la reprogramación de la deuda. A todas luces, es un mecanismo irracional donde los costos recaen siempre en las espaldas del Estado y los trabajadores, mientras que las compañías privadas no toman ningún riesgo ni sufren pérdidas.

La conclusión evidente es que el pilar contributivo debería financiarse por un mecanismo de reparto, pero reduciendo los problemas ya conocidos que tiene este tipo

de mecanismos. En particular, un sistema de seguro social de reparto genera múltiples transferencias durante el ciclo de vida de las personas y entre las propias generaciones. Las transferencias al interior de cada grupo de población dependen de diferentes edades de retiro, diferentes esperanzas de vida, diferentes incidencias de los beneficios básicos sobre trabajadores de menores salarios o trabajando a tiempo parcial, diferentes registros contributivos para trabajadores con períodos más largos o cortos de desempleo o empleo formal. A esto se suman transferencias “verticales” al interior de la misma generación, por ejemplo distintas escalas de beneficios que otorgan a los trabajadores de menor ingreso mayor tasa de reemplazo.

Asimismo, existen mecanismos de transferencia entre las generaciones más jóvenes y las más viejas. Por ejemplo, la implantación del sistema de la Argentina benefició en general a las generaciones jóvenes, porque al comienzo el sistema no tenía muchos beneficios para pagar. Pero la reforma de 1994 provocó 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, también las generaciones jóvenes se ven perjudicadas porque aumentó la probabilidad de que aporten al sistema y no reciban beneficios futuros adecuados. A esto se suman las transferencias derivadas de los mecanismos de cálculo; por ejemplo, en el actual sistema las menores ganancias (y pérdidas relativas) están concentradas en las generaciones que sufren la crisis del sistema en la parte final de su vida activa. Esto, independientemente de si están afiliadas al régimen público o privado.

Todo indica, entonces, que el componente contributivo de reparto debe tener claramente establecidos los mecanismos de cálculo del haber de forma de ser controlable fiscalmente. Esto habla en favor de un beneficio cuyo cálculo esté vinculado a factores que, si bien tienen un componente aleatorio, son predecibles dentro de la lógica propia del cálculo actuarial.

Para ello, ciertas cuestiones son elementales: i) el beneficio debe vincularse con los aportes de toda la vida activa; ii) el beneficio debe tener en cuenta la esperanza de vida al momento de jubilarse, pero distribuyendo ese riesgo entre un grupo de población amplio; iii) los balances financieros deben estar controlados al interior del propio sistema. Como lo afirmamos, esto puede lograrse más adecuadamente con el sistema de “cuentas nocionales”.

## **VI. LA REFORMA DE LA REFORMA: EL DISEÑO DE UN NUEVO SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL PARA LA ARGENTINA**

El análisis previo ofrece elementos y fundamentos para pensar un nuevo diseño para el sistema de previsión social de la Argentina. Nuestra conclusión es que una

reforma integral del SIJyP debería tender a implantar un único sistema público, compuesto por dos pilares:

- i) Un pilar básico que pagaría un beneficio universal, uniforme e incondicional.
- ii) Un pilar contributivo obligatorio, cuyos beneficios estén vinculados a los aportes y que sea financiado con el mecanismo de reparto para permitir distribuir los riesgos individuales. Dada la forma en que actualmente está funcionando el 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 de previsión pública.

Este esquema es el que nos parece más adecuado para orientar la reforma del actual sistema de previsión social de la Argentina. Esta conclusión tiene en cuenta las enseñanzas del debate teórico, de la experiencia comparada y del particular ambiente político, económico y social con el cual tiene que interactuar el sistema de previsión social en la Argentina.

### **VI.1. Pilar básico: Un beneficio universal e incondicional**

La prioridad es 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>76</sup>. Este beneficio garantiza que el sistema alcance su objetivo de “prevenir” la pobreza y lograr un patrón distributivo progresivo.

El derecho al beneficio universal se justifica, entre otros, por el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar -y de hecho realizan- actividades que son socialmente útiles y que merecen ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aún cuando las mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Asimismo, dadas las características del mercado de empleo en la Argentina, el hecho de no registrar aportes no significa que no se haya trabajado, sino por el contrario que esas personas han trabajado en condiciones mucho más precarias que otros

---

<sup>76</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, Nanibia, 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 países 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 referendum de 1997.

trabajadores formales. Claramente, la acumulación capitalista en el país no se podría sostener sin estos trabajos realizados gratuitamente o a muy bajo costo.

Este beneficio es claramente preferible a las opciones asistenciales. Hay varios argumentos que favorecen esta opción: i) es la única que garantiza la cobertura universal, ii) evita los costos de test de recursos, iii) no genera situación de estigma en los beneficiarios, etc. La jubilación pasaría a formar parte de la base tributaria imponible para el impuesto a los ingresos, por lo que aquellos que superaran ciertos niveles declarados como mínimos exentos, pagarían el correspondiente tributo.

Dado el objetivo que se persigue con este beneficio, el piso mínimo es el nivel de la pobreza para las personas en edad pasiva. Esto requiere un adecuado cálculo del mismo, superando las deficiencias que actualmente tiene la aplicación del criterio de “adulto equivalente” para este grupo de edad<sup>77</sup>. El beneficio sería individual, por lo que una pareja en edad de jubilarse gozaría de dos beneficios de este tipo.

El análisis de la carga fiscal del beneficio universal (ver Anexo II) prueba que en su cálculo, la variable crucial no es la tasa de dependencia demográfica, como suele sugerirse, sino el producto per cápita y la distribución del ingreso. Esto implica una posición sustancialmente diferente a los ejercicios que pronostican una “crisis fiscal” de los sistemas de reparto por la simple acción del proceso de envejecimiento de la población y que normalmente realizan estos ejercicios asumiendo que el producto es constante o creciente. Como se demostró previamente, el problema económico del crecimiento de la población en edad pasiva no es sólo del sistema previsional, sino de toda la economía. El envejecimiento de la población significa que hay menos activos para producir la riqueza de la que se apropian más personas, incluyendo no sólo a los pasivos sino también a los menores y a las personas en edad activa que no tienen empleos remunerados, empezando por los desempleados.

La naturaleza del beneficio universal cuestiona la idea de salario diferido a la que está habituado el discurso en previsión social, para vincularse con la de ingreso ciudadano universal, como derecho asimilable a otros derechos universales como las políticas de educación, salud, etc. Del mismo modo en que no tiene sentido preocuparse por las “obligaciones a futuro” o por la “deuda implícita” del sistema educativo como resultado de la creciente población estudiantil, no lo tiene el preocuparse por este tema en la población pasiva. Es preciso asumir que esa es una obligación insoslayable de la sociedad que es necesaria para su continuidad como tal. Se trata de recomponer el pacto distributivo tanto inter como intra-generacional. En ese sentido, el razonamiento aquí expuesto se asimila a la defensa que hacemos en otros trabajos sobre la necesidad de pagar un beneficio universal a la población de menor edad, con esquemas de ingreso ciudadano para la infancia o la niñez<sup>78</sup>.

Un país en crecimiento, organizado en torno a mecanismos de solidaridad generacional, no requiere la acumulación de fondos financieros para atender compromisos de pago futuro. En este sentido puede afirmarse que un país, o al menos la

---

<sup>77</sup> Ver Lo Vuolo y otros (1999), Capítulo 5, p.151-52.

<sup>78</sup> Ver Barbeito y Lo Vuolo (2001b) y Lo Vuolo (2004).

sociedad organizada políticamente, es “inmortal” y no tiene que “anticipar el tiempo en que la producción cesará”<sup>79</sup>. Si algo hay que prever es la evolución de todos los gastos que necesariamente deberá realizar el Estado y los mecanismos distributivos para atenderlos; pero esto implica tomar en cuenta todos los impuestos y no sólo los que están destinados específicamente al sistema de jubilaciones y pensiones.

Esto cambia algunas de las perspectivas que suelen tomarse como válidas en el debate. Por ejemplo, si realmente se piensa que la riqueza va a aumentar en el futuro, ¿por qué hay que aliviar la carga de impuestos a los futuros contribuyentes y aumentárselas a los actuales que tienen menos riqueza para repartir y están obligados a financiar la constitución de fondos de inversión para jubilaciones futuras? Esta incongruencia es mayor en la Argentina que está saliendo de una de las crisis más profundas de su historia.

## **VI.2. Pilar contributivo obligatorio: un sistema de reparto de cuentas nocionales**

La opción que planteamos aquí es sustantivamente diferente a la de los fondos privados para su inversión en el mercado de capitales, como es el modelo de las cuentas individuales de capitalización. Como se explicó, no hay ninguna evidencia acerca de los efectos positivos de la acumulación de fondos de jubilaciones y pensiones sobre el ahorro. Esa acumulación de fondos puede terminar en menor ahorro privado, entre otros. En realidad, hay una controversia -hasta el momento no resuelta- sobre los impactos de estos fondos en el crecimiento económico y nada indica que deban adoptarse políticas que los fomenten<sup>80</sup>.

Si lo que se piensa es que el ciclo económico llevará a etapas de recesión y caídas del producto per cápita, de lo que se trata es de constituir fondos anti-cíclicos. Precisamente esto es posible cuando se implementan sistemas de reparto de cuentas nocionales que cuentan con un fondo de reserva y con un mecanismo de balance automático.

La experiencia internacional del esquema de cuentas nocionales sirve para extraer algunas lecciones para la Argentina

1) Es posible organizar un sistema de reparto de bajo costo administrativo y financieramente controlado de forma tal de ofrecer garantías de solvencia para el pago de las prestaciones comprometidas.

2) El sistema puede ser suficientemente flexible como para adaptarse a los cambios en los parámetros y distribuir los riesgos de modo más racional y solidario que un sistema de cuentas individuales de administración financiera.

3) El sistema también puede organizarse de forma tal de adaptarse a un mercado laboral flexible y cambiante.

---

<sup>79</sup> Barr (2002).

<sup>80</sup> Barr (2002).



4) El sistema debe estar vinculado no sólo a la suerte individual de cada uno sino que debe corregirse con indicadores de la economía global de forma tal de comprometer al conjunto de la sociedad en su manejo.

Las cuentas nocionales son una opción adecuada por varios motivos. En primer lugar, porque el cálculo del haber sigue una lógica del seguro y formalmente se registra en la cuenta individual, pero los aportes no van a capitalizarse a la tasa real 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 sistema ajusta colectivamente, en tanto los aportes no son una cuota parte de una cartera de valores, sino que lo que existe es 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 acumula indefinidamente, sino sólo en función de lo que exige la relación técnica señalada y descarga los ajustes sobre los índices de actualización.

Este tipo de arreglo operativo, que indexa el capital nocional y los propios beneficios en función de indicadores vinculados al ingreso promedio, tiene la ventaja de establecer una relación muy estable entre beneficio medio e ingreso medio. En este esquema, 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, a diferencia del actual sistema, la incorporación de nuevos aportantes beneficiaría al conjunto, porque aumentaría el “activo” del sistema. Esto institucionaliza mecanismos de solidaridad, en la medida en que una mayor incorporación de contribuyentes permitiría mejorar la jubilación promedio.

Más allá de estas características, en el caso de la Argentina uno de los argumentos más sólidos en favor de adoptar un sistema de este tipo como pilar contributivo y obligatorio, es que facilitaría el tránsito desde el SIJyP hacia la reconstrucción de un sistema de reparto financieramente controlado. De este modo, se podría reconocer la existencia de derechos en las cuentas individuales, eliminar las costosas e ineficientes AFJP, destinando los fondos de propiedad de los trabajadores 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 en el actual régimen.

A partir de estas definiciones, lo que corresponde es analizar cuidadosamente los detalles del diseño. Porque es en los detalles donde se definen las “brechas de política” que históricamente caracterizaron a los sistemas de previsión social en el país.

Lo que no puede es posponerse más el cambio, porque de lo contrario los problemas del actual sistema (y de la población argentina) se agravarán cada vez más. Y aquí también queda claro que la crisis del sistema de previsión social, como la de otras

políticas sociales en el país, no es económica sino política: es una crisis de distribución y como tal debe ser tratada.

## ANEXO I: LA EFICACIA DE MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA POBREZA EN EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL

En este Anexo se aborda el análisis en términos de eficiencia de dos opciones de beneficio no contributivo para los adultos mayores. El primer caso es el que corresponde a los diseños que proponen atender el problema de la pobreza con un beneficio asistencial “focalizado” en aquellas personas que no logran acceder a un beneficio contributivo de un nivel suficiente. Inexorablemente (y como paradoja) el nivel de ese beneficio asistencial se coloca en un nivel muy bajo con respecto al beneficio mínimo que garantiza el sistema contributivo, para no “desincentivar” el aporte al mismo. De este modo, el beneficio asistencial suele estar por debajo del valor de la línea de pobreza.

A este tipo de beneficio puede oponerse un beneficio universal e incondicional, del tipo que propone el BM. Sin embargo, la propuesta del BM adolece del mismo problema que en el caso anterior, en tanto sugiere que el mismo sea lo más bajo posible para evitar la falta de incentivos a aportar al componente contributivo. Lo que interesa testear son los impactos de un beneficio universal e incondicional, que sea suficiente para cubrir los niveles de pobreza individual de las personas en edad pasiva.

Para explicar el punto de la cobertura en uno y otro caso, es útil distinguir entre lo que se denomina “eficiencia vertical” [*vertical efficiency*] y “eficiencia horizontal” [*horizontal efficiency*]<sup>81</sup>. La “eficiencia vertical” se refiere al procedimiento técnico que apunta a atender sólo a los hogares definidos como “blanco” [*target*] de las transferencias de ingresos, de forma tal que todo beneficio que recibieran otros grupos es considerado como signo y medida de falta de eficiencia. También sería catalogada de ineficiente en este sentido una política que, aún asistiendo sólo a los pobres, determinara que el valor del ingreso final sea mayor que el valor de la línea de pobreza. En contraste, el criterio de “eficiencia horizontal” se preocuparía en ponderar la medida en que todo el grupo que requiere cobertura (en este caso, la población en edad laboralmente pasiva), recibe efectivamente el beneficio. Detrás de estos diferentes criterios se ocultan diferentes valores con respecto al objetivo propuesto y al grado de eficacia pretendido.

Lo anterior se ilustra en el Gráfico A.1. El diagrama representa, en el eje horizontal, el número total de personas en edad pasiva (M), ordenadas según niveles crecientes del ingreso per cápita percibido (y, en el eje vertical). Cada punto de la línea de trazo continuo muestra entonces el ingreso correspondiente a una cierta proporción del total de la población pasiva. El ingreso más bajo es indicado por  $Y_{\min}$  en la intersección del eje vertical. Esta situación mostraría que, en principio, todas las personas tienen un ingreso de alguna fuente (para incorporar la controvertida tesis que sostiene que a esa edad se tendría cierta riqueza acumulada).

---

<sup>81</sup> Seguimos aquí la presentación más general desarrollada en Lo Vuolo y otros (1999, capítulo 3).

Supongamos también que la línea  $z$  indica el nivel de ingreso de pobreza individual de las personas en edad pasiva. La “brecha de ingreso” de pobreza se identificaría en el gráfico con la superficie del polígono comprendido entre la línea de trazo continuo (ingresos efectivos) y la línea de pobreza seleccionada ( $z$ ). La cantidad de personas pobres queda identificada por el segmento 0-H.

Supongamos ahora que se adopta una política de “beneficio asistencial”, del tipo del propuesto en el LBPS; o sea, que se paga un beneficio a las personas en edad pasiva con ingresos por debajo de la línea de pobreza y que este valor se reduce en una cierta proporción a medida que la persona cuenta con ingresos más elevados, hasta llegar a un punto en que se anula. Supongamos también que las personas pagan impuestos por sus ingresos, incluyendo dentro de los mismos a los beneficios de previsión.

Con estos supuestos, en el gráfico la línea punteada indicaría el valor de la transferencia fiscal para cada nivel de ingreso. La misma terminaría uniéndose con la línea de trazo grueso (ingreso propio) a partir del punto que llamamos “punto de indiferencia fiscal” (PIF), que indicaría que allí los ingresos totales de la persona serían iguales antes y después de las transferencias fiscales de ingresos.

De este modo, pueden identificarse cuatro áreas diferenciadas. El área A representa la masa de recursos transferidos a personas pobres “hasta” el nivel de la línea de pobreza prefijada. El área D, da cuenta de la brecha de pobreza remanente, esto es, el nivel de pobreza que continuaría como residuo luego de las transferencias fiscales. A su vez, las áreas B y C, expresan la mejora de la situación de aquellos cuyos ingresos se encuentran por encima de la línea de pobreza ( $z$ ). En el caso B, se trata de quienes antes de las transferencias eran pobres y dejaron de serlo; mientras que el caso C corresponde a familias que, incluso inicialmente, no se encontraban en situación de pobreza.

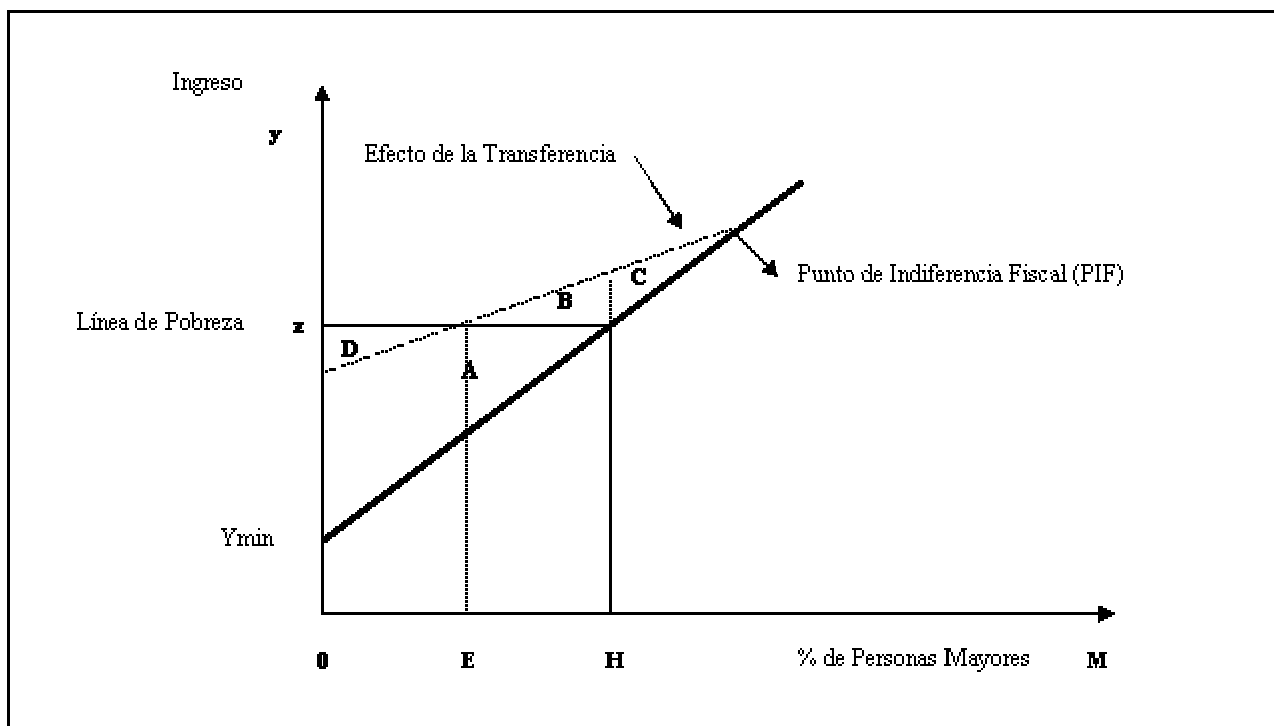
Estas áreas pueden considerarse “áreas de evaluación de resultados”, en tanto las relaciones entre ellas reflejan los criterios confrontados a los que suelen aludirse en el debate sobre el tema. Así, el indicador llamado de “eficiencia vertical” estaría dado por la relación entre el área A (transferencia recibida por los pobres hasta el límite de la línea de pobreza) y el total de la transferencia ( $A + B + C$ ). Según el mismo criterio, el grado de eficiencia sería inferior a 1 en la medida en que haya transferencias a “no pobres” (área C) y/o haya “exceso” de transferencias a los pobres (área B).

Nótese que el programa de transferencias de ingresos puede presentarse como muy “eficiente” en cuanto a la aplicación de recursos “en” las familias pobres pero, no obstante, dejar que un número importante de familias continúen siendo pobres (segmento 0-E). Mas aún, el indicador de eficiencia podría aumentar mediante el recurso de trasladar verticalmente la línea punteada hasta hacer coincidir el PIF con la línea de pobreza ( $z$ ). Así, no recibirían beneficios los que no son pobres pero, al mismo tiempo, también aumentaría la brecha de ingresos de los hogares pobres respecto de la línea de pobreza.

Por su parte, la medida de “eficiencia horizontal” estaría dada por la relación entre la suma de los beneficios destinados al grupo objetivo y el total de las

“necesidades” de dicho grupo. En términos del gráfico, el indicador de eficiencia horizontal estaría dado por el cociente entre el área A y el área (A + D).

**Gráfico A.1.**



El análisis anterior ilustra desde otra óptica el conflicto que suele presentarse en la formulación de toda política pública de transferencia de ingresos y, en particular, en el diseño del componente del sistema de previsión social cuyo objetivo es prevenir la pobreza. En el caso de privilegiar la llamada eficiencia vertical, se elige que muchos que necesitan los ingresos queden sin ellos porque la preocupación está en que no reciban beneficios aquellos que se considera que no los merecen, porque de lo contrario no habría “incentivos” al aporte. En la opción que privilegia la llamada eficiencia horizontal, se elige la cobertura total con la idea que no es la “necesidad” lo que incentiva al aporte<sup>82</sup>.

**Por lo expuesto, entendemos que está suficientemente justificada la siguiente posición: si lo que se quiere es garantizar la cobertura universal de un beneficio que prevenga la pobreza, la mejor opción es que ese beneficio sea universal, incondicional y que esté integrado al pago de impuesto a los ingresos. Esto es, un beneficio en línea con la propuesta del “ingreso ciudadano”.**

<sup>82</sup> Utilizando un lenguaje típico de los test de confianza estadística, el otorgar beneficios a aquellos que no son elegibles sería un problema asimilable a los llamados “Errores del Tipo II”; el reverso, serían los “Errores del Tipo I”, esto es, la exclusión de familias con condiciones para ser elegidas.

## ANEXO II: UN MÉTODO SIMPLE DE ANÁLISIS PARA CALCULAR EL COSTO DE UN BENEFICIO UNIVERSAL E INCONDICIONAL<sup>83</sup>

Supongamos que “r” es la proporción de la población en edad laboralmente pasiva. Supongamos también que el valor del beneficio universal es equivalente a “py”, donde

p = cociente del valor del beneficio universal sobre el ingreso per capita

y = ingreso per cápita.

Si ignoramos los costos administrativos, se sigue que “rpy” es el valor del gasto total per capita que demanda el pago de un beneficio universal. Ahora bien, como “r” es necesariamente un valor menor que uno, se sigue que ese gasto total reclamado para el pago del beneficio universal es necesariamente menor que “p”, o sea menor que el tamaño relativo del nivel del beneficio universal sobre el nivel del ingreso per cápita del país.

Supongamos ahora que ese gasto corriente se financia con impuestos corrientes (digamos, un sistema de reparto). En este caso, el monto de impuesto per cápita que sería necesario para financiar la totalidad de los beneficios universales puede definirse como “ty”, donde “t” es el cociente de los impuestos sobre el ingreso per cápita. Con estos elementos, podemos balancear el presupuesto para los beneficios universales como sigue:

$$ty = rpy \quad (1)$$

de donde,

$$t = rp \quad (2)$$

En otras palabras, la proporción del ingreso tributario sobre el producto per cápita (digamos la “presión tributaria per cápita”) que es necesario recaudar para pagar los beneficios universales es igual a la proporción de la población elegible sobre la población total (r), multiplicada por el cociente entre el nivel del beneficio y el nivel del ingreso per cápita (p). Como es de esperar, el costo total será más elevado cuanto más generoso sea el nivel del beneficio universal y cuanto mayor sea la población beneficiaria del mismo.

---

<sup>83</sup> Aquí replicamos el ejercicio realizado en Willmore (2004)

Un ejemplo ilustra lo anterior. Supongamos que 10% de la población total está en condiciones de recibir un beneficio universal por un valor equivalente a 30% del ingreso per cápita. En este ejemplo, la recaudación tributaria necesaria para cubrir ese pago sería:

$$(0.10)(0.3)=0.03$$

O sea, sería necesaria una recaudación equivalente a 3% del PBI per cápita para pagar un beneficio universal equivalente a 30% del ingreso per cápita. A medida que la población “envejece” ese porcentaje será mayor. Ante esta situación algunos se creen autorizados a afirmar que los sistemas de reparto no están en condiciones de financiar en el futuro los beneficios de jubilación. Como ya se dijo, este es un planteo falaz.

Supongamos que el país en cuestión provee un beneficio universal para todos los residentes mayores de una determinada edad. Supongamos también que esos beneficiarios no pagan ningún impuesto y que tampoco tienen otro ingreso (un supuesto que es extremo pero que en países como la Argentina no altera las conclusiones del razonamiento). Asimismo, supongamos que  $p < 1$ , o sea que el valor del beneficio universal siempre es menor que el PBI per cápita (supuesto generalmente aceptado). Ahora llamemos “w” al ingreso del resto de la población que no es beneficiaria del beneficio universal (digamos población “joven”).

Con estos supuestos, el ingreso per cápita “y” puede considerarse como un promedio ponderado de los ingresos promedio de esos dos grupos de población, siendo las ponderaciones equivalentes a la participación en la población total de los jubilados (r) y la de los “no jubilados” (1-r). Así,

$$y = rpy + (1 - r)w \quad (3)$$

Resolviendo para w, resulta que el ingreso promedio de los no jubilados es:

$$w = y(1 - rp) / (1 - r) . \quad (4)$$

Esta expresión permite realizar algunos ejercicios y extraer de allí conclusiones relevantes.

Supongamos que el ingreso per cápita “y” no se modifica con el tiempo (la tasa de crecimiento económico es igual a la de crecimiento de la población), y que tampoco se modifica el tamaño relativo del beneficio universal sobre ese ingreso per capita (o sea, “py”). Sin embargo, y como es de esperar, se incrementa la proporción “r” de la población en edad pasiva elegible para el beneficio (digamos, que envejece la población o que se incluye más gente en el beneficio).

De la ecuación (4) se observa claramente que en este caso el ingreso apropiado por la población “joven” crece, en lugar de reducirse como concluirían quienes ven al envejecimiento de la población como una “carga insostenible” para las nuevas generaciones. El secreto, claro está, es que el valor de las jubilaciones tiene que ser menor que el producto per cápita ( $p < 1$ ), lo cual es un supuesto lógico.

¿Por qué? Primero, porque se supone que el ingreso necesario para un jubilado es menor que para un trabajador promedio con cargas de familia. Segundo, porque en caso de vivir en pareja, los dos miembros recibirían el beneficio universal. Tercero, porque en la ponderación del ingreso per cápita promedio ya de por sí hay un menor peso de las personas en edad jubilatoria. Cuarto, porque para los sistemas contributivos siempre se han recomendado tasas de reemplazo por debajo del ingreso de actividad<sup>84</sup>.

Las conclusiones anteriores se ven mejor si se considera la derivada de la ecuación (4) respecto de “r”, o sea el efecto de un cambio en la proporción de beneficiarios de un beneficio universal sobre el ingreso de los que no son jubilados. En ese caso, el resultado sería:

$$w'(r) = y(1-p) / (1-r)^2 \quad (5)$$

Como puede verse, esta derivada es positiva, lo que demuestra que “w” es una función creciente de “r”. El mismo resultado se verificaría si el ingreso per capita (y) cayera pero al mismo tiempo subiera la proporción de la población pasiva en la población total (r).

Supongamos que en el año base,

$$W_0 = y_0 (1 - r_0p) / (1 - r_0)$$

Y que en el año 1,

$$W_1 = y_1 (1 - r_1p) / (1 - r_1)$$

Entonces, para que  $w_1 > w_0$ , es necesario que

$$y_1 (1 - r_1p) / (1 - r_1) > y_0 (1 - r_0p) / (1 - r_0) \quad (6)$$

---

<sup>84</sup> Piénsese simplemente que la propia OIT cuando habla de “tasa de reemplazo” sobre el salario en su Convención 102 de 1952 recomienda 40%, y esto para un trabajador con esposa a cargo (aunque que no está claro en reemplazo de qué salario). La Convención 128 de 1967 elevó esa recomendación a 45% y la 131 a 55% pero afirmando que esa elevada tasa de reemplazo debería aplicarse sólo a países desarrollados. Véase ILO 2002b.



Lo cual es equivalente a

$$y_1 / y_0 > [(1 - r_0p) / (1 - r_0)] / [(1 - r_1p) / (1 - r_1)] \quad (7)$$

En otras palabras, en tanto y en cuanto esta desigualdad sea satisfecha, la porción del ingreso que será apropiada por los no jubilados puede incrementarse junto con el envejecimiento de la población. Esto es así porque el cociente “r” siempre será menor que la unidad y además porque  $r_1 > r_0$  (o sea, crece la proporción de pasivos) para todo  $p < 1$  (para un valor de jubilación menor que el PBI per cápita). Claramente, el lado derecho de la ecuación (7) siempre será menor que la unidad.

De lo anterior queda claro que la proporción del ingreso per cápita absorbida por los no jubilados (w) puede aumentar al mismo tiempo que aumenta la proporción de los jubilados en la población (r). También, w puede aumentar cuando el ingreso per cápita cae; siempre que no caiga desproporcionadamente, situación que tratamos luego.

Veamos un ejemplo numérico con un escenario que quienes temen por las cuestiones de financiamiento de los regímenes de reparto calificarían de muy negativo. Supongamos que se establece un beneficio universal a un nivel de 50% del ingreso per cápita ( $p=0.5$ ). Supongamos también que se espera una “gran crisis de envejecimiento poblacional” para los próximos 50 años, de forma tal que la tasa r subiría de 10% a 30% (situación absolutamente improbable en nuestro país). Asimismo, no se espera que cambie el ingreso per cápita, por lo que la proyección indica que la presión tributaria necesaria para pagar las jubilaciones ciudadanas debería triplicarse (digamos, de 5% a 15% del PBI per cápita). Reemplazando con estos valores para  $w_0$  y  $w_{50}$ , se concluye fácilmente que en el año base el salario promedio de los no jubilados sería equivalente a 105,6% del PBI per cápita, mientras que 50 años después sería de 121,4%. O sea que, pese al fuerte incremento de la población jubilada y de la presión tributaria, la parte del PBI que se apropiarían quienes no son pasivos, se incrementaría en 15%.

Nótese también que el ejercicio previo se sustentó en el supuesto de un producto per cápita constante, que no es lo que debería esperarse en una economía en crecimiento. En cualquier caso, de la ecuación (7) también se podría calcular la “máxima caída” del PBI per cápita que podría soportar el sistema, sin que caiga el ingreso promedio apropiado por la población no pasiva. En nuestro ejemplo, la caída máxima estaría alrededor de 13%. Claro que, en este caso, caería el valor absoluto de los beneficios universales junto con la caída del ingreso per cápita, en tanto lo que refleja “p” es su participación relativa. Pero también de aquí pueden calcularse las condiciones para que no caiga ese valor absoluto cuando cae el producto, estableciendo como parámetro el valor del beneficio universal y aumentando la participación de la misma en el ingreso per cápita.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

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*, Seminar: “Social Policy, Stability and Exclusion in Latin America, ESRC Series”, Institute of Latin American Studies, University of London, June 2005.

Atkinson, A. (1995) *Public Economics in Action. The basic income/Flat tax proposal*. Oxford: Clarendon Press.

Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barbeito, Alberto, Lo Vuolo, Rubén y Rodríguez Enríquez, Corina (2002): “La inseguridad socio-económica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en la Argentina”, *Documentos de Trabajo Ciepp*, N° 34.

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.

——— (1998): “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

——— (2001a): “Seguridad socioeconómica en la Argentina actual”, *Revista Ciclos*, Año XI, Vol. XI. N° 22, 2do. Semestre

——— (2001b): “América Latina y la Renta Básica a la luz del caso argentino”, en Daniel Raventós (coord.) *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Editorial Ariel.

Barr, Nicholas (2002): "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices." *International Social Security Review*, 55 (2), 3-36.

Castles, Francis G. y Deborah Mitchell (1993) "Worlds of welfare and families of nations", en *Families of nations: patterns of public policy in Western democracies*, edited by Francis G. Castles, Dartmouth, Aldershot

Chichon, Michael (1999): *Notional Defined Contribution Schemes: Old wine in new bottles?* *International Social Security Review*, 52 (4): 87-102.

Colina, Jorge (2003): *Las AFJP y las compañías de seguro de retiro en la Argentina. Un estudio comparativo*, Nota técnica de discusión de pensiones No. 02/2003, BID, Dirección de Desarrollo Social, Washington, Octubre.

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, R. (1999), *Notional Accounts as a pension reform strategy: an evaluation*, Social Protection Unit, WB.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. Princeton, USA

Ubiztondo Santiago (1998): *Las comisiones de las AFJP: improvisando nuevas regulaciones*. Notas sobre regulación, FIEL-UNLP.

Habermas, J. (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires: Amorrortu Editores).

Hujo, Katja, Mesa-Lago, Carmelo y Nitsch, Mandred (eds.) (1994): *¿Públicos o Privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad.

ILO (2002a): *Social Security: A New Consensus*. Geneva: International Labour Office.

———. (2002b). *Standards for the XXIst Century: Social Security*. Geneva: International Labour Office.

Keynes, John Maynard (1995): *La teoría general de la ocupación el interés y el dinero*. FCE, Buenos Aires. Primera edición castellana 1943.

Lo Vuolo, Rubén (1995a): “Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables”, en *Mas allá de la estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización*, Pablo Bustos (comp). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

——— (1995b): “La economía política del ingreso ciudadano”, en *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ciepp/Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.

——— (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.

——— (1998): “Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina”, en *La Nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

——— (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.

——— (2003): *Estrategia económica para la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/Ciepp/Fundación Osde.

——— (2004): *Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en América Latina*. Tenth Congress of the Basic Income European Network, Forum Barcelona. Barcelona: 18 al 21 septiembre.

Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura y Rodríguez Enríquez, Corina (1999): *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Madrid, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Lo Vuolo, Rubén y Goldberg, Laura (2002): “Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional”, *Documentos de Trabajo Ciepp* N° 35.

Lordon, Frédéric (2000): *Fonds de pension, piège à cons?. Mirage de la démocratie actionnariale*, Editions Raisons d'agir, Paris.

Lloyd-Sherlock (1999): *Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo*, Miño y Dávila Editores – Ciepp, Madrid (España).

Müller, Katharina (2002): *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro-Oriental*. Madrid, Buenos Aires: Ciepp / Miño y Dávila Editores.

——— (2003): *Privatising old-age security. Latin America and Eastern-Europe compared*, Edward Elgar, Cheltenham, UK

Orszag, Peter y Stiglitz, Joseph (2001): "Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems", en Holzmann, Robert y Stiglitz, Joseph. Washington DC: World Bank, 17-89.

Palmer, E. (2000) *The swedish pension reform model: Framework and Issues*, SP Discussion Paper 23086, WB.

Pierson, Paul (1999): *Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press. Cambridge, USA.

Rofman, Rafael (1999) ‘El sistema previsional argentino a cuatro años de la reforma: los temas pendientes’, *Estudios del Trabajo*, segundo semestre, N° 18.

Scherman, K. (1999), *The swedish pension reform*, Issues in social protection. Discussion paper N° 7. OIT. Ginebra.

Secretaría de Seguridad Social (2003): *El libro blanco de la previsión social*. Ministerio de Trabajo.

Settergren O. (2001a), *The automatic balance mechanism of the swedish pension system. A non-technical introduction*, The National Social Insurance Board.

——— (2001b), *Two Thousand Five Hundred Words on The Swedish Pension Reform*, The National Social Insurance Board.

Srinivas, P.S. and Yermo, J. (1999), Do Investment Regulations Compromise Pension Fund Performance?: *Evidence from Latin America*, Latin America and Caribbean Region Viewpoint Series, World Bank, Washington, D.C.

Súnden, A. (2000) *How will sweden’s new pension system work?* Center for Retirement Research at Boston College, N° 3.

Titmuss, R. (1974): *Social policy. An introduction*. Pantheon Books. Nueva York, USA.

——— (1976) *Essays on the welfare state*, Allen and Unwin, London.

Williamson, John ed. (1990): *Latin American adjustment: How much has happened?* Institute for International Economics. Washington, USA.

——— (2004), *Assessing the Notional Defined Contribution Model*, Center for Retirement Research at Boston College, N° 24.

Willmore, Larry (2001), “Universal Pensions in Low-Income Countries”, mimeo, prepared for meeting of Asociacion Internacional de Organismos de Supervision de Fondos de Pensiones, San Jose, Costa Rica, 19 – 23 November.

——— (2001) "Three Pillars of Pensions: Is There Really a Need for Mandatory Contributions? in OECD Private Pensions Conference (Private Pension Series, No. 3, Paris, 2001), pp. 385 – 397.

World Bank (1994): *Adverting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Washington, DC: World Bank).

——— (2001): *Notional Accounts. Notional defined contribution plans as a pension reform strategy*, World Bank Pension Reform Primer.

——— (2004): *Keeping the promise of old age income security in Latin America*”