

Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino

••••• RUBÉN M. LO VUOLO*

Cómo se mide el éxito de una reforma previsional? En general, las reformas recientes de América Latina no son meras modificaciones dentro del “rango de posibilidades” que ofrecen los principios de organización de los sistemas antes vigentes, sino la imposición de un nuevo paradigma: sistemas de ahorros capitalizados individualmente, con administración privada y que remplazan totalmente al sistema o complementan otros pilares de reparto. Se trata de cambios en los objetivos fundamentales de la institución y en su interrelación con el entorno en que se desarrollan. No son episodios de “expansión” o saltos evolutivos, sino “rupturas” de las que hay muy poca experiencia y cuyos efectos son de largo plazo. Más aún, ni siquiera son instituciones “residuales” en que el sector público actúe de manera subsidiaria a la acción del mercado, sino modelos impuestos por el poder fiscal del Estado y cedidos con garantías a la administración privada.

En este entorno es común la confusión entre el “éxito” de la reforma, entendido como “solución a los problemas”, y el éxito como “imposición de un nuevo modelo”, aun cuando se potencien algunos de los problemas existentes y se cambie el objetivo de la institución. Argentina es un ejemplo de “éxito” en cuanto a la imposición de un nuevo paradigma previsional, pero a la vez un caso ilustrativo de que las nuevas dificultades generadas por esas reformas bien pueden incrementar los problemas anteriores.

En este trabajo se presenta una apretada síntesis de los lineamientos principales de lo que aquí se denomina “la nueva ortodoxia en materia previsional” (NOP), para lo cual se exami-

*Director e investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), de Argentina. Este trabajo se presentó en el seminario internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, realizado en la Ciudad de México el 13 y 14 de marzo de 1996.
e-mail: ciepp@wamani.org.ar/rplovuol@criba.edu.ar*

nan las recomendaciones del Banco Mundial en ese campo. Más adelante se reseñan algunos rasgos particulares del viejo sistema argentino y su proceso de reforma, para al final identificar las lecciones que se pueden extraer de ese proceso de reforma en relación con las recomendaciones de la NOP.

LA NUEVA ORTODOXIA PREVISIONAL

La crítica de los sistemas tradicionales de previsión social

América Latina es fuente de inspiración y a la vez sala de ensayos de la nueva ortodoxia previsional.¹ Con base en el caso latinoamericano, la NOP argumenta que los sistemas de previsión tradicionales han sido “económicamente ineficientes” y “socialmente injustos”, debilidades que pueden agruparse en tres áreas: a) efectos inequitativos; b) administración ineficiente, y c) distorsiones económicas.

La inequidad reconoce tres argumentos centrales: la caída del valor de los beneficios; la falta de vinculación entre la cuantía de los beneficios y la de los aportes, y la cobertura de los intereses de los trabajadores del sector moderno y la exclusión de

1. El Banco Mundial publicó un manual de análisis y procedimiento de las reformas de los sistemas de previsión social que a la vez funciona como manual de “condiciones” exigidas para tener acceso a los créditos de la institución, asunto no menor en países con fuerte necesidad de financiamiento después de la crisis de la deuda externa. Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis*, Washington, 1994. Una reseña crítica de este trabajo puede consultarse en Roger Beattie y Warren McGillivray, “Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado *Envejecimiento sin crisis*”, *Revista Internacional de la Seguridad Social*, núms. 3 y 4, 1995.

los más pobres. Sobre este último punto se dice que: *i*) las cotizaciones sobre el salario se trasladan al conjunto de los consumidores, pero sólo algunos tienen servicios, y *ii*) los beneficios llegan principalmente a los más favorecidos en la distribución del ingreso. Sin embargo, al mismo tiempo se señala que los pobres “extremos” (que serían los que más interesan) no estarían entre el grupo de viejos sino más bien en los activos y los niños. Además, habría una “inequidad generacional”, pues los sistemas de reparto favorecerían a la primera generación de afiliados con beneficios generosos, mientras que las posteriores cargarían con la caída tanto de la tasa de sostenimiento como de los beneficios.

La administración deficiente sería el resultado de los elevados costos administrativos de estos sistemas y de los rendimientos negativos de los fondos manejados por institutos públicos. Las distorsiones económicas que se derivarían de los efectos irracionales en los “incentivos” serían las siguientes: *i*) necesidades de financiamiento de fuentes no genuinas, en tanto los sistemas de reparto estarían incapacitados estructuralmente para procesar la transición demográfica; el problema sería que los sistemas de reparto “engañan” en el corto plazo por la elevada tasa de sostenimiento inicial, pero en el largo término son insostenibles financieramente; *ii*) el impuesto sobre el trabajo fomentaría el uso de tecnologías intensivas en capital, atentaría contra la competitividad y promovería la evasión de las obligaciones contributivas; *iii*) las formas de cálculo de los haberes y las normas para la edad de retiro generarían situaciones de riesgo de negligencia (*moral-hazard*) por los diversos privilegios y porque muchos reciben cobertura sin aportar lo suficiente, y *iv*) los sistemas podrían limitar el desarrollo del mercado de capitales por los efectos de exclusión (*crowding-out*).

Por añadidura, la NOP agrega otros problemas: los sistemas públicos de reparto fomentarían la jubilación anticipada; permitirían el clientelismo político, porque habría más espacio para otorgar privilegios y beneficios excesivamente generosos, y se presentaría un alto “riesgo político” de manejo de los fondos.

La propuesta de la nueva ortodoxia previsional

La NOP sostiene que todos los países deberían abandonar esos regímenes o al menos acotarlos al pago de prestaciones reducidas, de igual valor y preferentemente no contributivas. El núcleo central de la estrategia es la siguiente: en la institución previsional hay que separar las funciones de redistribución de ingresos y las de acumulación de ahorros. O mejor aún: hay que reducir al mínimo la primera para aumentar al máximo la segunda. Esto obedece a que el ahorro institucionalizado en fondos de previsión es casi una garantía de crecimiento autosostenido, lo cual generará aumentos de los salarios, mayor capacidad de ahorro y mejores beneficios en el futuro. Como todo el razonamiento se hace en términos de funciones maximizadoras, el ahorro previsional debe ser el mayor posible; el objetivo central de la institución previsional es garantizar el rendimiento más alto de los ahorros individuales.

Así pues, en este paradigma lo fundamental es promover políticas macroeconómicas cuyo objetivo principal sea el cre-

cimiento; el principio fundamental es que “no debe utilizarse la política macroeconómica para fines sociales y redistributivos”. Por ejemplo, el subtítulo del trabajo del Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis*, anticipa cómo se adapta esta perspectiva al caso previsional: “Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”. En la NOP se señala que estas dos cuestiones se deben dar de manera conjunta y que el resto de los objetivos (sobre todo los redistributivos) han de subordinarse a esa prioridad. Por tanto, la propuesta tiene implícitas una política y una estrategia respecto al crecimiento económico y viceversa: la política de crecimiento incluye una determinada política previsional.

Con base en esas ideas macroeconómicas, la NOP propone reemplazar los actuales sistemas por fondos de pensiones, organizados como cuentas individuales, administradas por empresas privadas. La única opción que se deja abierta es la garantía estatal de un beneficio mínimo mediante una “prueba-de-recursos” o el pago de un beneficio universal uniforme en un pilar público, aunque esta última alternativa es poco recomendable por ser más “costosa” (paga beneficios a más gente y deja menos espacio para canalizar la mayor parte de los recursos al ahorro). En el caso de los fondos privados se recomienda (imperativamente) que sean planes de ahorro obligatorios a los que se hagan cotizaciones definidas, sin garantizar la cuantía final de la prestación.²

Según la NOP este modelo fomenta el círculo virtuoso ahorro-crecimiento-mejores salarios-mayores beneficios; es capaz de soportar la transición demográfica; no está expuesto a influencias políticas; es más equitativo porque los beneficios se vinculan a los aportes y los subsidios eventuales se dirigen a los “pobres entre los pobres”; puede pagar beneficios más elevados; no provoca transferencias intergeneracionales, y son más baratos y eficientes como resultado de la competencia entre las administradoras de fondos.

EL CASO ARGENTINO

Construcción y maduración del sistema

Argentina es uno de los pioneros de América Latina en establecer sistemas previsionales. El surgimiento y el desarrollo de las instituciones respectivas se explican en lo fundamental por la iniciativa estatal, en particular desde mediados de los cuarenta en que el gobierno de Perón aceleró la expansión de la cobertura. A mediados de la década de los cincuenta prácticamente toda la población económicamente activa (PEA) quedó cubierta legalmente. Ya en esa época se abandonó el original modelo de capitalización colectiva de aportes y los excedentes obtenidos inicialmente se orientaron hacia otros fines,

2. No hay duda de que el modelo que prefiere el Banco Mundial 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 el modelo de Australia, donde el sistema suministra pensiones de monto uniforme sujetas a la comprobación de recursos.

sobre todo a la construcción de viviendas. En la segunda mitad de los cincuenta se consolidó la desvinculación entre aportes y beneficios, al establecerse que éstos se calcularían como porcentaje de las últimas remuneraciones (de 70 a 82 por ciento).

En 1967 se estableció la estructura que perduró hasta la reforma de 1994. Las trece cajas se reagruparon en sólo tres (trabajadores autónomos, dependientes del Estado y del sector privado), se crearon la Secretaría de Seguridad Social (SSS) como órgano de conducción y supervisión del sistema, así como la Dirección Nacional de Recaudación Previsional (DNRP). Al mismo tiempo, se modificaron y unificaron los requisitos de acceso, pero la normatividad general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad, así como a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, que desarrollaron sus propios sistemas. También se permitió el funcionamiento de "régimenes diferenciales", con límites de edad y de aportes menores para tareas consideradas como causantes de envejecimiento o agotamiento prematuros y de "régimenes especiales" (en general, para funcionarios de los poderes públicos) con ventajas en cuanto al número de años de aporte, el cálculo y la movilidad del haber.³

El sistema de protección social de los pasivos se terminó de construir en 1971 con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), la obra social más grande de Argentina: cubre a todos los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) y a su grupo familiar.

Crisis patrimonial del Sistema Nacional de Previsión Social

Si bien el SNPS registró déficit en los sesenta, la dinámica expansiva del gasto se potenció en el siguiente decenio. El retorno del peronismo (1973-1975), inmerso en una política de total descontrol del gasto, terminó en una cuasihiperinflación y un déficit fiscal cercano a 15% del PIB. Más tarde con la dictadura militar (1976-1983), que otorgó discrecionalidad a la Secretaría de Seguridad Social para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente, esa dependencia amplió su poder para negociar con las organizaciones sindicales, los prestadores de salud y las asociaciones de jubilados y pensionados. Tras una caída en 1976, el gasto previsional creció aceleradamente hasta alcanzar su pico en 1980-1981.

En octubre de 1980 se eliminó la contribución del empleador al SNPS y al Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y los recursos se remplazaron por una transferencia con cargo a la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), para lo cual se amplió su base gravable y se elevaron las tasas. Estas medidas marcan un hito en el proceso de reforma previsional, ya que por primera vez se consagró la naturaleza tributaria (no contributiva) de las cotizaciones sobre la nómina salarial. La supuesta

autonomía del sistema previsional quedó totalmente desvirtuada y su funcionamiento se subordinó a los requisitos del plan económico vigente: reducir con rapidez los costos empresariales frente al agotamiento de una política macroeconómica basada en el retraso del tipo de cambio y la apertura externa. Por último, dado que el IVA es un impuesto coparticipable con las provincias, mediante esta medida se "federalizó" el problema previsional. Con la debacle inmediata del plan económico en el primer año posterior a la reforma, el incremento de la recaudación del IVA sólo cubrió de 30 a 40 por ciento de las transferencias al SNPS; en 1983 la recaudación global del IVA fue 22% inferior a la de 1979. Obviamente, los supuestos efectos positivos en el empleo que se derivarían de la reducción del costo laboral no se produjeron o al menos se diluyeron en el ciclo de recesión-inflación que siguió al fracaso del plan y la crisis de la deuda.⁴

Con el retorno a la democracia en diciembre de 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín reimplantó la contribución patronal, con una alícuota menor que la vigente al momento de su derogación. En noviembre de 1985 se transfirieron tres puntos porcentuales del impuesto sobre la nómina salarial destinado al programa de asignaciones familiares. Comenzó así una estrategia política que privilegió el ajuste financiero entre las propias políticas sociales y no entre las políticas sociales y otros objetivos. Sin embargo, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de los setenta y siguió requiriendo fondos de la Tesorería General e incluso asistencia del Banco Central. En ese entorno, se acumularon demandas y fallos judiciales favorables a las reclamaciones de los beneficiarios por el ajuste de los haberes a los montos fijados legalmente.

A fines de 1986 se declaró el "estado de emergencia previsional": se suspendió temporalmente la aplicación del método legalmente establecido para el cálculo del haber y en su lugar se fijó uno estimado con base en el haber mínimo más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficio inicial. También se fijaron topes al haber máximo, aumentó nuevamente la contribución patronal para los trabajadores dependientes, se incrementó la tasa de aporte y se estipularon categorías mínimas obligatorias para los autónomos. En julio de 1987 se estableció un sistema de reconocimiento de deudas previsionales, condicionado a que los beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago conforme a la normativa legal y aceptaran un método de cálculo diferente.

Luego de la derrota a finales de 1987 de la Unión Cívica Radical en las elecciones legislativas y para gobernadores provinciales, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional en mayo del año siguiente, el presidente Alfonsín anunció un proyecto de ley que: 1) derogaba la emergencia previsional; 2) retornaba al sistema de cálculo del haber establecido por la legislación ordinaria; 3) incrementaba el tope máximo de la jubilación; 4) instauraba un nuevo régimen para la ejecución de sentencias; 5) aumentaba los aportes de autónomos y modificaba la escala de categorías de aporte, y 6) establecía un gravamen a los combustibles destinado a financiar

3. En agosto de 1991, cuando gran parte se derogó, había 40 de esos régimenes y sus beneficiarios representaban 2% del total de jubilados y pensionados del SNPS y sus erogaciones cerca de 10% del monto total pagado.

4. Rubén M. Lo Vuolo, *The Financing of Social Security Programs and the Impact on Employment: the Case of Argentina*, Universidad de Pittsburgh, tesis de maestría, abril de 1986.

a las cajas previsionales. Se selló así el período reformista del gobierno de la Unión Cívica que nunca envió al Congreso un proyecto integral de reforma.

A partir de esta fecha se presentó la crisis global del plan económico que terminó en el escenario hiperinflacionario de 1989-1990 y la entrega anticipada del gobierno a Carlos Menem a mediados de 1989. ¿Cuáles eran los indicadores de la crisis patrimonial del sistema en esos momentos?

A principios de los noventa, 78% de la PEA argentina trabajaba en ocupaciones cubiertas por el SNPS, casi 11.5% lo hacía en el régimen de cajas especiales del sector público y el resto no estaba obligado a aportar por su condición de desocupado pleno o por contar ya con un beneficio previsional.⁵ Dentro del SNPS, cerca de 65% de los aportantes potenciales correspondía a los dependientes privados (Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles, ICAC), casi 8% a la del Estado y el restante 27% a la de Autónomos.⁶ Sin embargo, suponiendo que el Estado aportara por todos sus dependientes, de los potenciales aportantes al SNPS sólo 54% cumplía con sus obligaciones (se estima en 42% la cantidad de evasores de la ICAC y en 70% la de la de Autónomos).

Las estadísticas laborales y de distribución del ingreso ofrecen evidencia sobre los evasores. Además de los desempleados abiertos (7.5%), de la PEA argentina en 1990 cerca de 9% era subempleada visible y 26% invisible. En este último grupo se ubicaba el servicio doméstico, el desempleo disfrazado en el sector público, el sector informal urbano (principalmente en el comercio, los servicios personales y la construcción) y los trabajadores rurales pobres, cerca de 517 000 personas que se ocupaban como trabajadores "golondrina" o en pequeñas explotaciones minifundistas de muy baja productividad. Excluyendo a los subempleados en el sector público, la información anterior permite inferir que alrededor de 36% de la PEA era evasora potencial del sistema previsional por la situación de desempleo o subempleo. Según los cruces con indicadores de distribución del ingreso, cerca de 9% de la PEA era evasora de ingresos medios y altos del trabajo autónomo.⁷

Sobre la base de los datos del mercado de trabajo y distribución del ingreso, puede concluirse que la evasión era cercana a 80% de la recaudación real o 45% de la potencial (claro que en un período de elevada inflación). Si bien el problema era generalizado, incluso por atrasos de aportes de empresas y entes públicos, el punto más conflictivo estaba en la Caja de Autónomos. Aquí no sólo existían problemas por incapacidad contributiva, sino por evasión de los grupos de ingresos medios y altos. Mientras las estimaciones de distribución del ingreso muestran una fuerte concentración del mismo en los estratos de altos ingresos del trabajo por cuenta propia, la Secretaría de Seguridad Social registraba 85% de los aportantes autónomos

en las dos categorías más bajas. La relación entre aportantes efectivos y beneficios pagados era de 0.72 en la Caja de Autónomos, 1.08 en la Caja del Estado y 2.4 en la ICAC.

¿Qué sucedía mientras tanto con la cobertura? Si se depura la población en edad pasiva de los que no participaron realmente en la oferta de trabajo —por ejemplo, realizando ciertos ajustes de la población en edad pasiva por la tasa de participación económica de ese grupo cuando tenían edad central de actividad—, se observa que al menos para el promedio del país en su conjunto, la cobertura era prácticamente total e incluso con sobre-cobertura en algunos grupos, lo cual sugiere situaciones de coberturas múltiples. Ese promedio nacional seguramente oculta marcadas diferencias espaciales en favor de las zonas más desarrolladas.

Con diversas fluctuaciones, durante los ochenta el gasto del SNPS registró una tendencia descendente. La situación financiera se deterioró de modo sostenido y la emergencia previsional se acompañó de un descenso de los ingresos propios del sistema —fundamentalmente por problemas de evasión que abundaban en todo el sistema tributario— y de una continua transferencia de fondos de rentas generales. A comienzos de 1991 la deuda con los beneficiarios se estimaba en 7 500 millones de dólares (más que la recaudación anual del sistema) y se acumulaba a razón de 200 millones de dólares mensuales, equivalentes a 35% de la recaudación.

También con fluctuaciones, en el mismo decenio el poder adquisitivo del haber previsional mostró una tendencia declinante. Esto es consecuente con las distribuciones de ingresos: en los tres deciles más bajos se ubica 71.4% del total de pasivos, 24.8% del total de trabajadores autónomos y 13.3% de los asalariados. En 1990, 52% de los núcleos familiares de los receptores pasivos se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

Hay otros indicadores que corroboran la preocupante situación económica y social de los pasivos. Según una encuesta, 85% consideraba que su situación era peor que durante la actividad, 21% tenía como complemento el ingreso previsional de su pareja y 30% recibía ayuda familiar complementaria.⁸ Sin embargo, esto no atrasaba la solicitud de retiro, al menos para los hombres. Más bien parece haber una tendencia a retirarse y buscar otro trabajo, aunque sea en condiciones más precarias; ello explicaría el aumento de la tasa de actividad del grupo "mayores" de la PEA en la década de los ochenta.⁹

De lo anterior se concluye lo siguiente sobre el antiguo sistema previsional de Argentina: 1) La evasión se explicaba fundamentalmente por la situación del mercado laboral (desempleo y subempleo visible e invisible) y la evasión de los trabajadores autónomos de ingresos medios-altos. 2) Esa evasión no afectaba (al menos no totalmente) el acceso a los beneficios y la cobertura seguía aumentando. Debido a reiteradas moratorias,

5. Alberto Barbeito y Rubén M. Lo Vuolo, "La reforma del sistema previsional argentino, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso", *Estudios del Trabajo*, núm. 6, segundo semestre de 1993.

6. Esta estimación no considera cuestiones como el empleo múltiple y algunas "filtraciones" en la ubicación de los trabajadores, como es el caso del empleo doméstico registrado en autónomos o ciertas empresas públicas que, por alguna norma especial, aportan a la ICAC.

7. Alberto Barbeito y Rubén M. Lo Vuolo, *op. cit.*

8. De los que trabajaban, 70% respondió que lo hacía únicamente por necesidad; de los que no trabajaban, 56% consideraba que necesitaba trabajar, y 41% deseaba hacerlo. Gallup, *Encuesta a los pasivos*, mimeo., Buenos Aires, 1991.

9. Rubén M. Lo Vuolo, *Crisis y estrategias de reforma del Sistema Nacional de Previsión en Argentina*, Santiago, Chile, Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, organizado por la CEPAL del 3 al 5 de agosto de 1992.

facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el mero hecho de que los años de aportes exigidos son menores que los de prestación efectiva de servicios, al Sistema Nacional de Previsión Social ingresaban prácticamente todos los que participaron en el mercado de trabajo durante su vida activa. 3) La tasa de sostenimiento era muy baja, lo cual se explicaba sólo en parte por el envejecimiento de la población y en gran medida por la incapacidad del sistema para incorporar efectivamente más aportantes. 4) El sistema tenía serios problemas financieros y no pagaba los beneficios comprometidos. 5) Existía un deterioro sostenido de la situación social de los pasivos, tanto por su nivel de ingreso como por la necesidad de buscar recursos complementarios.

La situación patrimonial del sistema previsional argentino se ajustaba bastante a las críticas que suele formular la NOP. Ello no significa que las "causas" de ese deterioro patrimonial sean las que suele esgrimir dicha ortodoxia para justificar el sentido de sus reformas como, por ejemplo, las que se refieren a los incentivos de comportamiento de los agentes económicos o a las que explican la situación en materia de cobertura. De hecho, la cobertura del viejo sistema argentino era muy amplia.

CRISIS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y REFORMA

A principios de los noventa era evidente la crisis patrimonial del sistema previsional argentino que afectaba a la mayoría de las instituciones sociales. La hiperinflación de 1989-1990 puede identificarse como el punto en que aquélla se transformó en una "crisis de integración social" en los términos planteados por Habermas,¹⁰ ya que la sociedad se percató de que las alteraciones patrimoniales de las instituciones se tornaban en una amenaza para la propia integración del conjunto del sistema social.¹¹ Esta situación permitió a Carlos Menem apropiarse de los instrumentos formales necesarios para imponer cambios profundos en el funcionamiento del sistema social. Los dos pilares fueron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, aprobadas en agosto de 1989 como parte del acuerdo que entrañó el traspaso anticipado del gobierno.

La Ley de Reforma del Estado declaró en "emergencia administrativa" a los organismos dependientes del Estado nacional, normó las "privatizaciones y la participación del capital privado" y estableció una metodología para declarar "sujetas a la privatización" a prácticamente todas las empresas y dependencias estatales. Al mismo tiempo, se modificó la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspendió por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado al pago de una suma de dinero. La Ley de Emergencia Económica suspendió los subsidios y las subvenciones que directa o indirectamente

afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos y las disposiciones del régimen de "compre nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se facultó al Poder Ejecutivo para desafectar los fondos fiscales con destino específico y revisar los regímenes de empleo vigentes para la administración pública. Asimismo, se modificó el sistema de indemnización laboral y se estableció un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales.

A estas leyes se suma el virtual control de la Suprema Corte de Justicia (el número de sus miembros se amplió de cinco a nueve para garantizar una mayoría al Poder Ejecutivo) y una política de remoción y nombramiento de nuevos jueces en distintos fueros que dio inicio a una escalada de concentración del poder político. Cuando a principios de 1991 se lanzó el denominado Plan de Convertibilidad, se nombró al frente de la SSS a un economista de confianza del Ministro de Economía, comenzó el proceso de reforma previsional y se emprendió una serie de acciones parciales que allanaban el camino para su establecimiento.

En agosto de 1991 se elevaron las tasas de cotización, se transfirió al SNPS la recaudación del impuesto al salario destinada al programa de viviendas, se expandió la base impositiva del IVA y se incrementaron sus alícuotas para algunos servicios. Al mismo tiempo, se autorizó al Poder Ejecutivo fijar tasas impositivas dentro de una "banda" sin requerir la aprobación del Congreso (incluidos los aportes y las contribuciones sobre el salario). En octubre de 1991, el gobierno sorprendió con un decreto de "desregulación", mediante el cual avanzó una vez más sobre el Poder Legislativo con el argumento de que, según el gobierno, la jurisprudencia "no reconoce derechos absolutos en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia... ya que el principio de la división de poderes no puede ser entendido de modo tal que impida proveer útilmente a la satisfacción de la suprema necesidad de la vida del Estado". De esta manera se fue institucionalizando en Argentina la figura de la emergencia como fuente de derecho permanente del poder administrador.

Ese decreto, un paso adicional rumbo a la reforma del sistema previsional, dictó la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), mediante el cual recayeron directamente en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las funciones que hasta entonces cumplían las cajas de asignaciones familiares. Éstas se disolvieron y se instituyó la Contribución Única de Seguridad Social (CUSS), que absorbió todas las cotizaciones del impuesto sobre el salario. Además de afirmar la naturaleza tributaria de las cotizaciones sobre el salario —en línea con la tendencia de la reforma de octubre de 1980—, esa unificación entrañó la preparación de la gestión administrativa de la proyectada reforma previsional, en la que la recaudación de los impuestos al salario queda en manos del fisco.

Los parámetros de funcionamiento del viejo sistema sufrieron cambios. En abril de 1992 se modificaron los requisitos para gozar del beneficio previsional de los docentes (el grupo más

10. Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973.

11. Rubén M. Lo Vuolo, "¿Una nueva oscuridad? Estado de bienestar, crisis de integración social y democracia", en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires, 1993.

numeroso de los llamados "régimenes diferenciales") y se redujo la tasa de remplazo sobre el salario. La Ley de Consolidación de Pasivos Previsionales buscó cancelar todas las deudas del SNPS con sus beneficiarios al 31 de marzo de 1991, tanto las reclamadas en los estratos judiciales como las devengadas y sin trámite judicial. Para ello se ofrecieron varias opciones a los pasivos, que incluían la aceptación de un título de la deuda pública (bono de consolidación) en pesos, en dólares o en efectivo.¹² El gobierno no aseguraba una fecha de entrega a quienes optaron por recibir el pago en efectivo, pues lo vinculaba a la capacidad financiera de la Tesorería General de la Nación; como "información para la toma de decisiones", se señaló que la Ley de Presupuesto General de la Nación para 1992 prevería sólo 120 millones de pesos para tal fin. La Corte Suprema de Justicia calificó de "legal" esa forma de cancelación de la deuda, modificando el criterio de toda la jurisprudencia previa que lo consideraba anticonstitucional.

LA REFORMA

En la primera semana de junio de 1992 el Poder Ejecutivo envió al Congreso el anteproyecto de reforma del sistema previsional que incluía lo siguiente: 1) transferir al SNPS un mayor porcentaje de la recaudación del IVA; 2) reducir la cotización del empleador, y 3) transferir al SNPS 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias y la totalidad de lo que se recibiera por la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales para de esa manera reducir la deuda.¹³

A principios de octubre de 1993 el Congreso sancionó la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con algunos cambios —no fundamentales— al proyecto inicial. Entre las principales modificaciones, destacan:

1) El proyecto original obligaba a todos los trabajadores a integrar un nuevo sistema mixto. La ley incorporó la opción entre un régimen previsional público financiado por reparto y uno de capitalización mixto.

2) Originalmente se consideraban los siguientes beneficios en un sistema único: a) una prestación básica uniforme, que cubriría una suma igual a todos los beneficiarios; b) una prestación compensatoria que reconocía los años de aporte al "viejo sistema" y los retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento de los afiliados, y c) un haber por capitalización de ahorros individuales. La ley incorporó la prestación adicional por permanencia, que se abonaría a los trabajadores que optaran por el

12. Los bonos de consolidación son a diez años y se abonarán en 48 cuotas mensuales a partir del sexto año de su entrega, la que no se hace al titular sino que es un asiento contable a su nombre en el mercado de valores. Los bonos pueden utilizarse para abonar deudas con el propio sistema previsional y para la adquisición de empresas sujetas a privatizaciones.

13. La versión oficial sobre la evolución del sistema de previsión y los fundamentos y contenidos del proyecto original de reforma se presenta en Walter Schulthess y Gustavo Demarco, *Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Chile, 1993.

régimen previsional público y que consiste en el otorgamiento de un beneficio relacionado con los años de aporte al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.¹⁴

Con estas modificaciones, las principales características del SIJP de Argentina son:

1) El haber previsional se integra de la siguiente manera: a) si opta por el régimen previsional público, por una prestación básica uniforme, una prestación compensatoria y una prestación adicional por permanencia, y b) si opta por el régimen de capitalización, por una prestación básica uniforme, una prestación compensatoria y el haber por capitalización.

2) La edad de jubilación es 65 años para hombres y 60 para mujeres, con 30 años de servicios mínimos.

3) El financiamiento de las prestaciones básica uniforme, compensatoria y adicional por permanencia estará a cargo del Estado (contribución patronal y rentas generales), mientras que el del haber por capitalización será responsabilidad de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) o de las compañías de seguro de retiro, según la opción del beneficiario por un retiro programado, fraccionario o de renta vitalicia.

4) La prestación básica uniforme es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio equivalen a 2.5 veces el aporte medio previsional obligatorio (AMPO) y se incrementará 1% por año adicional. El AMPO es una especie de "unidad de medida" del nuevo sistema: se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales entre el número total de afiliados que están aportando. Se computa dos veces al año.

5) La prestación compensatoria es de 1.5% por año de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores al término de los servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios.

6) La prestación adicional por permanencia se calcula como 0.85% por año de servicios con aportes realizados al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, con igual forma y metodología que la prestación compensatoria.

7) El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al chileno: absorbe 11% de la nómina salarial de los que opten por el régimen mixto. Además del encaje obligatorio, se establece una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación con el promedio de la del sistema. Aquella se garantiza mediante un Fondo de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.

8) Además del sector privado, los estados provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, las cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro pueden constituir una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, a la vez que el Banco de la Nación Argentina constituye la propia.

9) La recaudación de todos los impuestos sobre la nómina salarial queda a cargo del organismo público Administración Nacional del Seguro Social (ANSES) que transfiere a las admi-

14. Algunas otras modificaciones del Legislativo, como la garantía de una tasa de interés en la AFJP del Banco de la Nación Argentina, fueron vetadas por el Poder Ejecutivo.

nistradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

10) El Estado garantiza: a) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las administradoras; b) la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en caso de quiebra de una administradora; c) el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro; d) un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos, el haber total sea inferior 3.66 veces el aporte medio y los jubilados manifiesten de manera expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la prestación básica uniforme, y e) la percepción de la prestación adicional por permanencia.

11) Se establecen criterios para obtener prestaciones no contributivas a partir de los 70 años.

12) Se establece en 60 aportes medios provisionales obligatorios la remuneración máxima sujeta a cotizaciones.

13) La posibilidad de opción exige que el Estado se haga cargo de los retiros por invalidez y las pensiones por fallecimiento de los afiliados que optaren por el régimen de reparto. Además de capitalizar aportes para el retiro ordinario, las AFJP deducirán una prima para contratar seguros de invalidez y muerte.

14) La ley permite reducciones de las cotizaciones patronales en tanto se "preserve un adecuado financiamiento del sistema previsional".

A partir de la nueva ley, el Poder Ejecutivo emitió diversas medidas para hacer posible el funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en el marco del Plan de Convertibilidad. Entre otras medidas, merecen destacarse las siguientes:

1) Acuerdos bilaterales entre el gobierno nacional y las provincias para que las cajas provinciales que cubren a los empleados públicos se incorporen al Sistema Integrado. La herramienta fundamental para ello es el apoyo financiero para las reformas fiscales necesarias en las provincias. Se estima que la administración nacional debería cubrir un déficit anual de casi 1 200 millones de pesos.

2) Se estableció un cronograma de reducción y eventual eliminación de aportes patronales con base en la aceptación de los términos de los acuerdos fiscales entre los distintos niveles de gobierno. La reducción varía según la región y el sector económico. En su momento, se estimaba que la eliminación completa significaba una pérdida fiscal de 5 500 millones de pesos.

3) Reiteradas "moratorias" previsionales, en especial para los autónomos. La entrada en vigor de la nueva ley incrementó automáticamente cerca de 30% el aporte de la categoría más baja de autónomos.

4) Como parte de la privatización de empresas públicas, se eliminaron los subsidios de algunos servicios en ciertas categorías de jubilados de bajos ingresos.

5) Se autoriza legalmente que los jubilados sigan trabajando.

6) La norma más importante dictada con posterioridad a la sanción de la nueva ley previsional fue la Ley de Solidaridad Previsional de marzo de 1995. Su título es algo paradójico a

juzgar por sus disposiciones, ya que establece que el Estado garantiza sólo el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, que únicamente reconocen la movilidad que establezca ese presupuesto y que en ningún caso se vinculará a las remuneraciones. Así, se elimina la movilidad atada al aporte medio, como establecía la ley original; las aportaciones crecen con dicho aporte pero los beneficios no. El fundamento, impensable en otro entorno político, es que ningún habitante puede reclamar "derechos adquiridos" contra la nación.

LA REFORMA PREVISIONAL ARGENTINA A LA LUZ DE LOS POSTULADOS DE LA NOP

Comparada con el modelo "ideal" de la Nueva Ortodoxia Previsional, la reforma argentina se ubica en un camino intermedio, en tanto que: 1) no sustituyó el viejo sistema, sino que creó uno "paralelo", dejando a los trabajadores la alternativa de "optar" entre uno y otro; 2) no redujo el papel del Estado a la "prestación mínima" garantizada desde rentas generales, pero sí estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación; 3) no reconoció deuda capaz de capitalizar "intereses" y transferible a las administradoras, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación; 4) dejó la recaudación en manos del Estado, y 5) permitió que entidades públicas formaran AFJP.

Para algunos, estas "desviaciones" la invalidan como reforma modelo de la NOP. Sin embargo, aquí se sostiene que la reforma argentina muestra los límites de dicha ortodoxia al ser confrontada con la realidad y con la importancia de tener en cuenta el entorno particular de cada caso. No pueden quedar dudas del alineamiento del actual gobierno argentino con los postulados emanados de los organismos internacionales de crédito y del permanente apoyo recibido en una de las experiencias de ruptura institucional más drástica que conozca la región. En todo caso, el interrogante que surge de la experiencia argentina es uno diferente: ¿por qué se insiste en imponer una reforma a cualquier costo, incluso cuando no existen las condiciones que la NOP señala como necesarias para que funcione su modelo "ideal"? O mejor, ¿por qué se admite la construcción de un modelo "deformado", cuando la experiencia de los sistemas de reparto revela que son las deformaciones las principales causantes de los problemas? Por otra parte, es probable que el camino intermedio también entrañe un alivio de los problemas atribuibles al modelo ideal, como la enorme carga fiscal de una privatización total.

¿Qué enseñanzas se pueden extraer del caso argentino? En primer lugar, se trata de una reforma impuesta en un entorno donde funcionan las instituciones formales de la democracia, lo cual invalida la tesis de que la NOP sólo tiene éxito en caso de dictaduras militares. Sin embargo, la síntesis anterior demuestra que la democracia en Argentina funciona de forma por demás "acotada". Al respecto, es evidente que: a) Carlos Menem asumió el gobierno con poderes extraordinarios, debido a la irritación social que generó la hiperinflación; b) se trata de un

gobierno con mayoría amplia en el Legislativo y en las administraciones provinciales y municipales; c] el Poder Judicial, al menos en sus instancias definitorias, está controlado por autoridades afines al Poder Ejecutivo, y d] se trata de un gobierno al que se subordinan las organizaciones sindicales y con un fuerte apoyo de financiamiento externo y de los organismos internacionales de crédito.

Otra enseñanza clara es la que se refiere a los conflictos generacionales. La reforma argentina se impuso como resultado de la profundización de esos conflictos. El gobierno negoció la reforma con los sindicatos más poderosos, a los que dio participación en las propias administradoras, que abandonaron la representatividad de los actuales pasivos. Así, no debe extrañar que todas las medidas apunten a desfinanciar el viejo sistema (rebaja de cotización patronal, absorción de cajas provinciales, falta de ajuste de los haberes, dependencia del IVA en momentos recesivos) y a desestimular la opción por el régimen provisional público. Esto no es resultado de la "transición demográfica", que terminaría perjudicando a la última generación, sino de la decisión política de imponer la reforma. La experiencia argentina muestra que la implantación de un sistema privado genera una inmediata transferencia de fondos hacia la capitalización del nuevo sistema, que perjudica inmediatamente y por razones de decisión política a los actuales beneficiarios.

Esto se vincula con la tentación de imponer reformas por *decrementalism*, esto es, agravando los problemas de financiamiento del sistema público y deteriorando más de lo "técnicamente" necesario el nivel de los beneficios y de esa manera crear un "clima" reformista. El dato más notable es la Ley de "Solidaridad Previsional". Dado que el gobierno no pudo evitar la "opción" y la acumulación de problemas fiscales, se desligó de la obligación legal de cumplir sus obligaciones. El mensaje es claro: "el Estado sólo pagará lo que puede, váyase al sistema privado". Sin embargo, ¿qué garantiza que en el futuro no se haga lo mismo con las prestaciones mínimas que se garantizan desde rentas generales "a la chilena" o con la propia prestación básica uniforme? En otras palabras, ¿no será que este tipo de reformas también "engañan" en el corto plazo, dando la idea de que pueden financiarse captando fondos de todos lados (incluyendo privatizaciones, asistencia externa) pero que en el largo plazo no se pueden sostener? Si esto es así, bien puede ser que Argentina en lugar de tener un sistema insostenible, termine con dos sistemas insostenibles.

La reforma argentina no eliminó las áreas de conflicto político, sino que cambió su naturaleza. Antes se trataba de "clientelismo político" cuyos privilegios terminaba por financiar la sociedad. Ahora aquél se diluye en un clientelismo de mercado, en el cual lo que cambia es la forma de administración de los intereses corporativos. Por ejemplo, es evidente que los trabajadores, lejos de "elegir libremente", no denuncian a sus empleadores cuando no depositan los aportes retenidos por temor a perder el puesto de trabajo; en muchos casos las administradoras de fondos no denuncian el atraso en los depósitos de las cotizaciones por temor a perder el cliente, o los bancos que controlan las administradoras presionan a sus clientes para la incorporación a riesgo de perder líneas de créditos.

El tema de la equidad merece una reflexión adicional que

también se vincula con la discusión acerca del conflicto generacional. La nueva ortodoxia previsional se empeña en señalar que los viejos no son los "más pobres entre los pobres" y sugerir que el futuro de los activos y de los niños es más importante que el presente de los pasivos. Esto exige ciertas precisiones.

En primer lugar, la propia fundamentación es confusa porque el trabajo del Banco Mundial destaca precisamente que en los países con sistemas más "privados" los índices de pobreza son más altos y la diferencia entre viejos y niños es más acentuada.¹⁵ Estados Unidos, Australia y Canadá tienen mayores índices de pobreza relativa que Alemania, los Países Bajos o Suecia y menores índices en los viejos que en los niños. Chile sigue con índices mayores que los de Uruguay, que tiene un sistema de base más universalista.

Es muy delicado comparar grados de pobreza, sobre todo si ésta se mide por niveles de ingresos que son muy volátiles. La población pasiva de Argentina tiene un gran componente de pobres, pero además la fuerte concentración de los pasivos en los deciles más bajos los hace más sensibles a modificaciones marginales en su ingreso: en los pasivos, la diferencia entre el ingreso promedio del decil 3 y el 1 es de 35%, mientras que en los asalariados es 97% y en autónomos 120%. Un estudio de la Secretaría de Desarrollo Social muestra que de 4.2 millones de personas de más de 60 años, 1.6 millones están en "riesgo intermedio" de pobreza, es decir, apenas por encima del límite.¹⁶ Esta situación la demuestran numerosos programas de asistencia para personas de mayor edad. Cabe destacar que esos programas atienden no sólo a los que no tienen cobertura previsional, sino también a quienes la tienen.¹⁷ Así, por un lado se deterioran los haberes y por el otro se salva a los que por ese motivo son "pobres". Éste es sólo un ejemplo de los probables resultados de la tan difundida estrategia de "focalización" en el área social.

Otro dato interesante es que de 75 a 85 por ciento de la población anciana de Argentina cuenta con vivienda propia.¹⁸ Es muy probable que esto se explique por los desvíos de fondos hacia programas de vivienda. Sin desconocer que una administración eficiente exigiría que estos desvíos no se produzcan y los distintos programas tengan su fuente de financiamiento clara, hay que reconocer que más grave es el desvío de fondos hacia fines no sociales. Lo mismo puede decirse si esos recursos se desviaron en parte a la obra social de los pasivos que, bueno es comentarlo, actualmente parece tener un desequilibrio financiero muy grande y un deterioro considerable de los servicios brindados.

Otros efectos distributivos preocupantes se observan en la mecánica de consolidación de la deuda previsional. A la vez que

15. Banco Mundial, *op. cit.*

16. OISS-SDS, *La situación de los ancianos en la Argentina. Estudio sobre expectativas, demanda y satisfacción de las personas mayores con las prestaciones médico-sociales*, Organización Iberoamericana de la Seguridad Social- Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1994.

17. Alberto Barbeito, "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumentos de integración social", en Rubén M. Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1995.

18. OISS-SDS, *op. cit.*



Suponiendo que no se alude al “largo plazo” y que intencionalmente se investigan los aspectos críticos del tema en cuestión, la reforma argentina plantea muchas dudas sobre el destino final del camino emprendido, sobre todo en lo que refiere a la capacidad para aumentar la cobertura, sostener niveles básicos de ingreso, cumplir con los requerimientos fiscales, aumentar la libertad de elección de las personas y fomentar el mercado de capitales...

difiere el pago a un grupo poblacional con urgentes necesidades de consumo y corta esperanza de vida, permite que quienes no cumplieron con sus obligaciones previsionales (agravando la situación financiera del sistema y del fisco en general) puedan comprarle a los pasivos sus títulos a valores bajo la par y cancelar así sus deudas (que explican en gran medida el deterioro financiero del sistema). También se produce una transferencia de ingresos entre los propios jubilados: los que no estén urgidos por efectivo para atender sus necesidades, pueden especular con la cotización, la cual subirá a medida que se aproxime la fecha de su cancelación; además se supone que la esperanza de vida será superior entre los que están mejor. Por último, dado que el título se transfiere a los herederos en caso de fallecimiento, un efecto probable es la reversión de la solidaridad generacional implícita en todo sistema previsional: no sólo ya no son los jóvenes los que sostienen a los viejos, sino que incluso estos últimos pasan ingresos a las nuevas generaciones.

No obstante, aparte del contenido regresivo de las transferencias implícitas en esta estrategia de cancelación de deuda, el problema no se resuelve definitivamente. Desde la misma fecha en que se reconoció la deuda devengada a enero de 1996, las causas contra la Administración Nacional del Seguro Social por actualización de haberes previsionales ascendieron a 130 000 (2 800 millones de pesos), mientras que en el presupuesto de 1996 sólo se prevén 20 millones para pagar sentencias firmes.¹⁹ Y ello pese a que la reforma argentina no tiene una carga inme-

19. La Procuración General del Tesoro informó que en 1993 se pagaron unos 306 millones de pesos a 9 622 demandantes y en 1994 el monto ascendió a 754 millones para 31 190 causas. De los cerca de 1 100 millones de pesos pagados por sentencias judiciales de enero de 1992 a enero de 1995 sólo 220 millones fueron en efectivo: el resto se difirió en bonos previsionales.

diata de “bonos de reconocimiento” como en Chile.

Otro aspecto muy discutible se refiere a los “incentivos” y a la secuencia virtuosa entre el ahorro, el crecimiento, los salarios y los beneficios. En primer lugar, no parece haber una propensión a afiliarse al régimen de capitalización por los “estímulos” que la nueva ortodoxia previsional señala como definitivos. En los hechos, en Argentina es mayor la evasión en dicho régimen (40% de los afiliados teóricos) que en el régimen previsional público. Esto se debe a que en gran medida las propias AFJP fomentaron la afiliación de grupos sin capacidad de aporte como una estrategia comercial que pretendía demostrar un tamaño mayor que el real.

Es posible afirmar que la cobertura real no aumentó; incluso tal vez haya bajado. Más aún, a fines de 1995 cerca de 83% de los afiliados al régimen de capitalización eran trabajadores en relación de dependencia, lo que demuestra que el sistema de capitalización individual no fue capaz de captar a los autónomos, que eran el grupo de mayor evasión y en el que más se deberían reflejar los supuestos “estímulos” que se atribuyen a la capitalización privada. En realidad, lo que funciona es la presión de los sindicatos y de las empresas para que los trabajadores dependientes se afilien a una determinada administradora. Pero al mismo tiempo, se presenta un hecho sin precedente: de 1992 a 1994 se redujo el número de beneficios totales del Sistema Nacional de Previsión Social.

La caída de los aportes patronales no se tradujo en mejoras en el mercado laboral, cuyas condiciones se deterioraron de modo acelerado en los últimos años pese al crecimiento económico inicialmente elevado posterior al Plan de Convertibilidad. Más aún, a fines de 1995 las AFJP habían acumulado fondos equivalentes a 0.9 % del PIB,²⁰ pero el producto del año

20. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. *Memoria Trimestral*, núm. 6, octubre-noviembre-diciembre de 1995, Buenos Aires, enero de 1996.

fue negativo, con caídas de las remuneraciones de los trabajadores y de la recaudación fiscal. Así, existen "fuerzas macroeconómicas" que pueden contrarrestar los supuestos efectos positivos de la constitución de fondos, lo que ya se observó a comienzos de los ochenta. Los costos laborales de Argentina bajaron notablemente en los últimos años, a lo que se suman cambios que ubican la legislación laboral entre las más "flexibles" de la región; sin embargo, las condiciones de ocupación no cesaron de deteriorarse.

Hasta ahora no se ha comprobado la hipótesis del considerable efecto de los fondos de pensiones en el financiamiento de la inversión a largo plazo. A fines de 1995, la mayor parte de la cartera estaba ocupada con títulos públicos nacionales (48%) y depósitos a plazo fijo (25%), mientras que las acciones de sociedades anónimas y empresas privatizadas llegaban a 6% y las obligaciones negociables de corto y largo plazos a 9%.²¹ Al tiempo, cayó el volumen y la rentabilidad de las bolsas de valores, sobre todo desde el efecto "tequila". Sin embargo, la rentabilidad de los fondos ha crecido de modo sostenido (aunque con fluctuaciones) y en 1995 llegó a 19.72% en una economía con baja inflación. Si bien esto comprueba la hipótesis de una fuerte capacidad de rentabilidad de los fondos, se debe destacar que sus supuestos "eslabonamientos" positivos para la economía aún no aparecen y que gran parte de esa rentabilidad se debe a la deuda pública (que sacrificó impuestos por deuda) y a un mercado financiero con tasas reales inusualmente elevadas.

En realidad, muchas de las economías en que se promueven esas reformas no tienen las condiciones macroeconómicas que la NOP considera necesarias para llevarlas adelante. Sin embargo, en Argentina parecían verificarse —al menos coyunturalmente— muchas de ellas, si bien con serias dudas sobre su estabilidad. Más aún, ese país es un caso notable porque la reforma se efectuó en el pico de un ciclo de crecimiento muy rápido que empezó a agotarse justo después de emprenderla. Esto no entraña en absoluto una relación causal, pero siembra dudas sobre la linealidad de los planteamientos de la NOP. Los problemas de crecimiento pueden deberse a la falta no de ahorro sino más bien de consumo (como parece ser hoy el caso argentino).

Tampoco es muy sólido el argumento de los costos administrativos. En primer lugar, sin discutir la eficiencia, el gasto administrativo del sistema de pensiones argentino era uno de los más bajos de la región (oscilaba alrededor de 2.5% del gasto). La reforma ha incorporado costos adicionales en comisiones que repiten la experiencia internacional. Así, en el último trimestre de 1995 la comisión efectiva promedio del sistema era de 3.67% en los aportes obligatorios, incluyendo 1.26% de promedio por seguro de invalidez y fallecimiento. La dispersión se explica fundamentalmente por este último aspecto.

Suponiendo que en la descripción anterior no se alude al "largo plazo" (ejercicio que obliga a recurrir a muchas hipótesis) y que intencionalmente se investigan los aspectos críticos del tema en cuestión, hasta el momento la reforma argentina plantea muchas dudas sobre el destino final del camino emprendido, sobre todo en lo que refiere a la capacidad para aumentar

la cobertura, sostener niveles básicos de ingreso, cumplir con los requerimientos fiscales, aumentar la libertad de elección de las personas y fomentar el mercado de capitales. Dicha reforma, de otro lado, al parecer comprueba la hipótesis de la alta capacidad de los fondos privados para generar rentabilidad, si bien esto no parece mejorar los niveles de evasión pese a todas las garantías que ofrece el Estado. Muchas de estas observaciones son aplicables a otras experiencias de reformas en América Latina en línea con la nueva ortodoxia previsional.

COMENTARIOS FINALES

La seguridad social es un asunto de alta sensibilidad económica, política y cultural. No sólo se vincula al crecimiento económico sino a la definición del conjunto de las oportunidades de vida de la población, a las propias formas de integración social. Así, preguntas importantes a la luz de las actuales tendencias económicas son las siguientes: ¿Es más importante la "seguridad" en el ingreso que la "rentabilidad"? ¿Es más importante lo "básico" y "necesario" que lo "máximo"? ¿Es más importante la mayor "cobertura" que la mayor capitalización de fondos?

Lo anterior no significa ignorar la necesidad de reformas profundas en los sistemas de previsión en América Latina. Simplemente advierte sobre los problemas que pueden surgir si la decisión es cambiar un dogma por otro. Un sistema totalmente privado, con una difusa garantía de renta mínima y un programa asistencial marginal como prefiere la NOP, es uno que privilegia la rentabilidad sobre la seguridad, la capitalización de fondos sobre la ampliación de la cobertura y el efecto macroeconómico (en un modelo teórico específico) sobre la redistribución. La definición de equidad que sólo toma en cuenta la asistencia a los "pobres entre los pobres" y que superpone la relación funcional entre aportes y beneficios sobre cualquier pretensión redistributiva, es como mínimo muy acotada y puede ser incluso equivocada a la luz de muchas argumentaciones de las "teorías de la justicia". En ese sentido, la gran ventaja de los sistemas mixtos —multipilares— de seguridad social (como pretende ser el argentino) no es que resuelvan los problemas sino que al menos distribuyen mejor el riesgo aunque no lo eliminan (ningún sistema lo hace). El problema es que en el paso de la teoría a la práctica se pueden producir distorsiones muy profundas que invaliden los comportamientos previstos.

La universalidad de la cobertura efectiva de ciertos básicos parece ser una condición necesaria para que la totalidad de los ciudadanos se sientan preocupados por la provisión de buenos servicios públicos y privados. En América Latina sigue siendo más fácil ubicar a los ricos, que son menos y más visibles, que a los pobres, que son más y muchas veces se ocultan tras ciertos indicadores que no revelan su situación. La pregunta no es simplemente cómo se extrae de manera obligatoria el ahorro de los trabajadores, sino cómo se genera esa capacidad de ahorro que no puede sino provenir de mayores ingresos por el trabajo u otras fuentes. El sistema privado presupone ingresos regulares y suficientes a lo largo del ciclo de vida, y la experiencia latinoamericana está lejos de esa situación.

21. *Ibid.*

Los oscilantes ciclos económicos de los países de América Latina impiden construir una línea estable de ingreso de vida sobre la cual se puedan distribuir riesgos. La realidad es que en los países en desarrollo el ingreso es muy inestable y también, por tanto, el consumo de bienes prioritarios. En este entorno, el deterioro del nivel de vida por una pérdida coyuntural de acceso a los sistemas de salud o educación puede ser un hecho irreparable en el proceso normal de desarrollo del individuo. El acceso de sectores de ingresos bajos y medios a ciertos gastos públicos que eventualmente podrían cubrir con su presupuesto privado, es algo así como una política “preventiva” con un costo más distribuido en el tiempo y probablemente menor que las respuestas “curativas” de urgencia.

También hay que tener mucho cuidado de enfrentar los grupos por “grados” de pobreza. En muchos casos, los viejos –al menos los que no reciben una renta de propiedad– pueden ser el componente más débil del eslabón familiar, en tanto que no tienen ni siquiera perspectivas de generar ingresos en el futuro. En todo caso, no se trata de discriminar entre pobres, sino de garantizar que no exista pobreza; o mejor, que exista mayor igualdad, lo cual es muy diferente de reducir la política social a un gasto “focalizado” en los pobres “extremos”.

Es interesante observar cómo todas las críticas que se hacen a los gastos sociales de base universal parecen méritos en los ingresos tributarios. Por ejemplo, si éstos se basan fundamentalmente en impuestos indirectos, se somete a las políticas sociales a los ciclos económicos globales y se “engaña” la administración tributaria, en tanto que la verdadera prueba de su eficiencia administrativa no es la capacidad para aumentar la recaudación del IVA sino para individualizar las expresiones de riqueza improductiva. Y en esto los sistemas impositivos latinoamericanos todavía muestran serias deficiencias.

Hay que admitir que los problemas que se vislumbran en el mercado laboral exigen discutir la racionalidad del conjunto del sistema de políticas sociales y no sólo el acotado subconjunto de la seguridad social. Lo que verdaderamente está en discusión es la factibilidad de consolidar sociedades más integradas sobre la propia noción de la “ética del trabajo” y la “ética del aseguramiento”. Pero sucede que la NOP pretende fortalecer esa ética cuando al mismo tiempo las economías no son capaces de dar trabajo en condiciones de ingresos suficientes y estables.

Considérese lo que parece ser la más sólida argumentación de la NOP: el problema demográfico. Más allá de reconocer el efecto directo de la caída de la tasa de sostenimiento sobre la ecuación financiera de un sistema de reparto, lo que no se destaca adecuadamente es que la llamada transición demográfica aumenta la tasa de dependencia económica en el sentido que más debería preocupar: una menor proporción de gente tendrá que producir para mantener a una mayor cantidad de gente. Lo que sucede es que en un caso hay una relación “directa” con el financiamiento de “una” institución social y en el otro una indirecta mediante la capacidad para ampliar la cobertura en ese entorno. Lo que el sistema privado hace es sacudirse –al menos teóricamente– el problema y trasladarlo a otro ámbito, pero para nada lo elimina.


La disyuntiva no se agota en el conflicto generacional; éste

se extiende entre los grupos cada vez más reducidos que producen y tienen buenos niveles de ingreso y los excluidos de esta posibilidad, entre la estabilidad de ingresos que requiere un sistema de seguro individual y la inestabilidad que fomentan las nuevas formas de contratación y relaciones laborales. Esto es cierto sobre todo en un entorno de competencia internacional sobre la base del ajuste permanente del capital de trabajo en países como los latinoamericanos, que no tienen grandes posibilidades de competir con base en la productividad del capital fijo.

Desde esta perspectiva, es legítimo plantear algunas dudas sobre los “estímulos” potenciales que generarían las reformas propuestas, particularmente los que se derivan de los beneficios de una supuesta “competencia perfecta” en ciertas áreas. En un escenario como el señalado, ¿hasta qué punto los que ya no dependan de los servicios del Estado estarán dispuestos a pagar tributos para transferirlos a los atendidos por los bienes públicos? o, lo que quizá se acerque más a la realidad, ¿qué nivel de servicio estarán dispuestos a sustentar?

Más aún, ¿hasta dónde los que están en mejor posición dejarán de exigir asistencia pública, sea ahora como subsidio o como otras formas encubiertas de transferencia fiscal? Este interrogante se sostiene con el mismo argumento del paradigma neoliberal: si los estímulos que favorecen el pago de tributos se vinculan con las posibilidades de captar beneficios proporcionados, ¿por qué van a renunciar a los mismos, pese a que construyan su alternativa administrada privadamente, si igual pagan impuestos? A los anteriores, se agrega otro interrogante: ¿Cuál será el lugar de las políticas sociales “básicas” en la disputa de los fondos públicos, cuando ya no interesen a los sectores con alguna fuerza política?

En ese sentido, parece más atinado mover la discusión desde las siguientes preguntas: ¿Cómo hacer para que algunos obtengan un máximo y otros al menos un mínimo? ¿Cómo lograr que la mayoría obtenga el máximo del mínimo? Ello exige reorganizar tanto las políticas laborales como las sociales sobre otra lógica. Propuestas como la del “ingreso básico” o “ciudadano” pueden ayudar a cambiar el sentido de la discusión.²² Por ejemplo, el citado conflicto generacional podría aliviarse si en lugar de separar los sistemas para cada generación o sacrificar una en detrimento de otra, se les otorgara a todos el mismo beneficio, sea niño, joven o viejo. Otro ejemplo: los problemas de las presiones en el mercado laboral provenientes de la incorporación de la fuerza de trabajo femenina se aliviarían si se reconociera de alguna manera una retribución para lo que hoy es trabajo no remunerado, como el doméstico.

Avanzar en esta línea obliga a una discusión que supera los límites del presente trabajo y de la estrecha noción de seguridad social en el sentido de “seguro”, sea social o “privado”. Por tanto, más que un párrafo final, y a la luz de la crítica a la experiencia argentina de reforma previsional, se trata de un estímulo para ampliar los habituales términos del debate en la materia con la convicción de que no es en absoluto un tema cerrado y resuelto, sino más bien un asunto que sigue lleno de interrogantes. 

22. Rubén M. Lo Vuolo (comp.). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. CIEPP-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1995.