
DEBATESOCIAL

Nº 3

*Memoria
Seminario Internacional*

*Derecho de los trabajadores
a la seguridad social:
Los desafíos sindicales en América Latina
6 y 7 de septiembre de 2005*



La Paz - Bolivia

2006

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
(ed.)

Memoria del Seminario Internacional: "Derecho de los
trabajadores a la seguridad social: Los desafíos sindicales en
América Latina" / por CEDLA (Ed.)

(Serie Debate Social N° 3)
La Paz: CEDLA, octubre 2006, 126 páginas

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES:

<DERECHOS LABORALES> <SEGURIDAD SOCIAL> <REFORMAS
DEL ESTADO> <REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES>
<REFORMA DE SALUD> <SINDICATOS> <SINDICALISMO>
<PROTECCIÓN SOCIAL> <TRABAJADORES>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<AMÉRICA LATINA> <BOLIVIA> <URUGUAY> <PERÚ> <CHILE>
<ECUADOR> <COLOMBIA>

© 2006, CEDLA

Depósito Legal:

Ciudad de edición: Helen Álvarez Virreira

Fotografía de tapa: Gustavo Mujica

Diseño: Unidad de Comunicación, CEDLA

CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el
diseño de tapa, puede ser reproducida,
almacenada o transmitida de manera alguna ni
por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Contenido

Presentación.....	1
PRIMER PANEL	
El debate sobre la reforma del Estado y la seguridad social en América Latina <i>Moderadora: Silvia Escóbar de Pabón, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia</i>	3
Una visión global sobre la seguridad social en América Latina <i>Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay</i>	5
La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina <i>Jorge Bernedo, consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Perú</i>	9
La reforma de los sistemas de salud, costos y financiamiento <i>Oscar Lanza, director ejecutivo de Acción Internacional por la Salud (AIS), Bolivia</i>	14
Resumen de las exposiciones	21
Comentario y balance general del primer panel <i>Jorge Bernedo, consultor del PNUD, Perú</i>	23
Debate, preguntas y respuestas	24
SEGUNDO PANEL	
Los procesos nacionales de reforma de la seguridad social y la protección social de los trabajadores <i>Moderador: Francisco Araya Contreras, presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT) provincial Valparaíso, Chile</i>	27

La reforma de la seguridad social en Argentina: del derecho laboral al derecho patrimonial <i>Laura Goldberg,</i> <i>investigadora del Centro Interdisciplinario para el</i> <i>Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina</i>	29
Revisión a las reformas de la seguridad social en Colombia <i>Jaime Alberto Rendón,</i> <i>Escuela Nacional Sindical (ENS), Colombia</i>	44
Comentario y balance general del segundo panel <i>Francisco Araya Contreras,</i> <i>presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile</i>	68
Debate, preguntas y respuestas	69
TERCER PANEL	
Los procesos nacionales de reforma de la seguridad social y la protección social de los trabajadores <i>Moderador: Jaime Alberto Rendón,</i> <i>Escuela Nacional Sindical, Colombia</i>	73
La crisis del capitalismo y la seguridad social <i>José Luis Álvarez,</i> <i>secretario general de la Federación Departamental de</i> <i>Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia</i>	75
Pensiones: una reforma financiera <i>Silvia Escóbar de Pabón,</i> <i>investigadora del CEDLA, Bolivia</i>	80
De Chile a toda la región <i>Francisco Araya Contreras,</i> <i>presidente de la CUT provincial, Valparaíso, Chile</i>	87
La experiencia ecuatoriana: freno a los intentos privatizadores <i>Gerardo Ramos,</i> <i>presidente de la Federación Nacional</i> <i>de Jubilados y Pensionistas del Ecuador</i>	89

Comentario y balance general del tercer panel <i>Ariel Ferrari,</i> <i>representante de los trabajadores en el Directorio</i> <i>del Banco de Previsión Social del Uruguay</i>	93
Debate, preguntas y respuestas	94
CUARTO PANEL	
Reforma del Estado y la seguridad social: desafíos para el movimiento sindical <i>Moderador: José Luis Álvarez,</i> <i>secretario general de la Federación Departamental de</i> <i>Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia</i>	99
Modernización sindical <i>Francisco Araya Contreras,</i> <i>presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile</i>	101
Retorno a la solidaridad <i>Julio García,</i> <i>secretario ejecutivo de la Confederación</i> <i>Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia</i>	102
Unidad para vencer <i>Gerardo Ramos,</i> <i>presidente de la Federación Nacional de</i> <i>Jubilados y Pensionistas del Ecuador</i>	104
Resumen de las exposiciones	106
Debate general	106
Conclusiones y recomendaciones <i>Jorge Bernedo,</i> <i>consultor del PNUD, Perú</i>	112
Abreviaturas	114
Nómina de participantes	116

La reforma de la seguridad social en Argentina: del derecho laboral al derecho patrimonial¹

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

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema de previsión social de Argentina, sancionada en 1994, puede considerarse como una de las piedras angulares del profundo proceso de reformas institucionales que sufrió el país durante la década del noventa, bajo la inspiración del denominado Consenso de Washington.

La nueva lógica otorgada a la institución previsional promovió el avance de una “ciudadanía de base patrimonial”, donde los derechos de las personas valen según el patrimonio que posean y conforme al valor que los mercados establecen para ese patrimonio. El individuo ya no es propietario de derechos garantizados por la sociedad a través del Estado, sino propietario de un patrimonio que no tiene garantías y cuyo valor lo establecen los mercados².

Así, uno de los resultados más alarmantes de la combinación del diseño del nuevo sistema basado en los principios antedichos, con el resto del paquete de “reformas estructurales”,

fue el fuerte deterioro de las condiciones de vida —actuales y previstas en el futuro— de la población laboralmente pasiva en Argentina.

En este trabajo se sintetizan los contenidos y resultados de la reforma previsional de 1994, y se justifica la necesidad de una reforma integral del sistema vigente. Luego, sobre la base del análisis previo, se plantean los lineamientos de un nuevo sistema de previsión social cuyos pilares básicos se sustentan en los derechos de ciudadanía y en el principio de solidaridad intergeneracional. Estos lineamientos son compatibles con un cambio en el patrón distributivo actual, que es fuertemente regresivo.

2. LA REFORMA DE 1994: LA INSTAURACIÓN DE LOS DERECHOS PATRIMONIALES

En 1994 comenzó a funcionar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), compuesto por dos regímenes en competencia, uno exclusivamente de reparto y otro que es “mixto”, porque el beneficio que otorga tiene

1. Documento in extenso enviado por los autores y presentado por Laura Goldberg. Este artículo es una versión resumida de Goldberg y Lo Vuolo (2005) “La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina”, Documento de trabajo CIEPP N 45. Se puede obtener en: www.ciepp.org.ar/trabajo/documento45.zip.

* Investigadora adjunta del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina.

** Investigador principal CIEPP.

2. El término “ciudadanía patrimonial” lo tomamos de Lo Vuolo (2001).

un componente de reparto y otro de capitalización individual³.

En el SIJyP, y sólo en la medida en que se cumpla con las condiciones de acceso establecidas⁴, el Estado financia el pago de una Prestación Básica Uniforme (PBU), que otorga el mismo beneficio a todos los retirados, y una Prestación Compensatoria (PC), que reconoce los años de aporte al “viejo sistema”. Además, los trabajadores elijen entre aportar al Régimen Público de Reparto (RPR) que les abona una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y se calcula en función de los años de aporte a partir de la instauración del nuevo sistema; o al Régimen de Capitalización individual (RC) por el que recibirán un Haber de Capitalización (HC), que es un beneficio indefinido resultante de la capitalización de los aportes acumulados en cuentas individuales por los afiliados y es administrado por compañías privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que fueron creadas en la misma instancia.

Sin embargo, y a pesar de que en teoría se puede elegir entre ambos regímenes, la opción estuvo muy limitada desde el inicio: todas las acciones tendieron a desacreditar la elección por el régimen de reparto e impulsar la afiliación al de capitalización⁵. Es evidente que el camino paralelo fue una simple estrategia política para imponer la reforma. El resultado es que hoy el 86 por ciento de los aportantes regulares al SIJyP está afiliado al RC.

Luego de más de 10 años de funcionamiento del sistema reformado, ya es posible iniciar una evaluación de algunos de sus resultados. A continuación presentamos una síntesis de los más significativos.

2.1 Se profundizó el desequilibrio financiero del sistema previsional

En 1994, 66 por ciento del gasto corriente de las jubilaciones y pensiones se cubría con cotizaciones de trabajadores y empleadores, mientras que en 2002 no llegaba a cubrirse el 38 por ciento de ese gasto. Entre otras cosas, esto fue el resultado de transferir a las AFJP ingresos por aportes personales que, durante el período 1994-2002, acumularon valores cercanos a los 30 mil millones de pesos, equivalentes al 7,5 por ciento del PIB de 2003 (Cuadro 1).

Cuadro 1
Montos no ingresados en el sistema previsional público

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

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

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

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

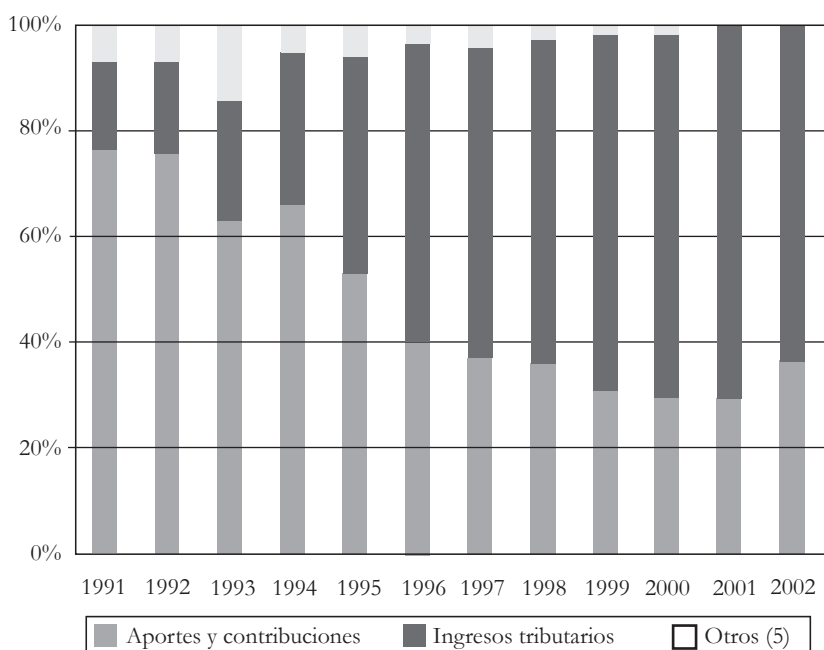
5. Para una enumeración de las acciones que limitaron la opción, ver Lo Vuolo y Goldberg (2002).

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 reforma⁶. Debe recordarse que esta práctica, que consistió en desfinanciar al sistema para compensar el impacto de la sobrevaluación del tipo de cambio en los costos empresarios, ya se había implementado a comienzos de 1980 y había mostrado no ser eficaz como política de fomento del empleo. En el momento de la reforma previsional de 1994, además, la rebaja de las contribuciones patronales sumaba un mensaje: que en esencia el nuevo sistema debía financiarse con el “ahorro individual”, es decir, con los aportes personales.

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

En síntesis, la reforma de 1994 no sólo no solucionó el desequilibrio financiero del sistema, sino que contribuyó a profundizar el problema

Gráfico N° 1
Composición de los recursos del SIJyP



Fuente: Secretaría de Seguridad Social

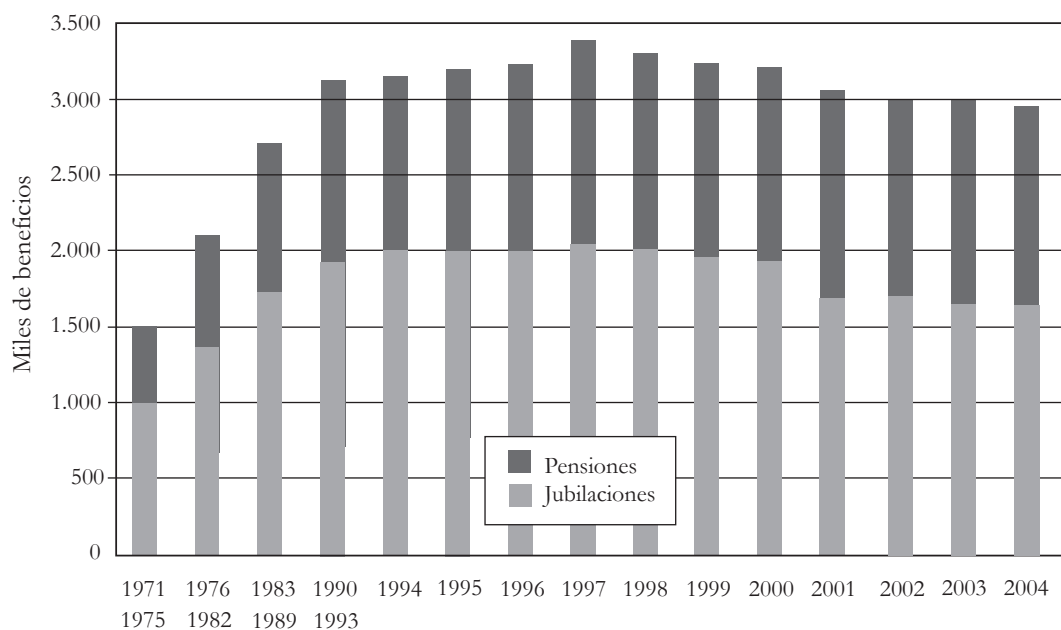
que generaba la política previsional para las cuentas fiscales.

2.2 Pobre cobertura

Otro de los ejes que justificó la reforma fue el diagnóstico de la cobertura del viejo sistema previsional que estaba cayendo y que había una falta de incentivos para la afiliación. La receta consistía en diseñar un sistema que fuera capaz de generar dichos incentivos, y ese sistema sería el SIJyP. Sin embargo, la evidencia muestra que a partir de la vigencia del SIJyP el número absoluto de beneficios previsionales se estancó primero, para luego iniciar una tendencia negativa. La caída de la cantidad de beneficios se dio incluso luego de la incorporación de las

6. 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.

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



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

cajas provinciales⁷. Teniendo en cuenta el aumento en la expectativa de vida de las personas, la decepcionante evolución de los beneficios pagados implica una marcada caída de la cobertura de los adultos mayores.□

El problema es más grave aún porque no sólo se pagan menos beneficios sino que los beneficios que se pagan son en promedio menores. Esta perversa combinación se ha reflejado en la degradación paulatina de las condiciones de vida de las personas mayores, uno de cuyos indicadores es el aumento de la pobreza e indigencia por ingresos en sus hogares: de acuerdo a la información relevada por la EPH-INDEC, en el segundo semestre de 2003 el 17 por ciento del total urbano de

adultos mayores de 65 años se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 6,2 por ciento eran indigentes. Al segundo semestre de 2004 se evidencia una leve mejoría de este indicador que, sin embargo, continúa siendo elevado: 14 por ciento por debajo de la línea de pobreza y cinco por ciento debajo de la línea de indigencia. Otros indicadores de esta dramática situación son el aumento de la cantidad de personas en edad legal para jubilarse que permanecen en el mercado de empleo y la expansión de los programas asistenciales dirigidos a este grupo etáreo.

Las proyecciones existentes también son alarmantes ya que dan cuenta de una importante caída de la cobertura futura de la población

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

que hoy es activa. Como lo muestra el Cuadro 2, no sólo ha caído drásticamente la relación entre los aportantes regulares al sistema y la Población Económicamente Activa (PEA), sino que además de cada cuatro personas ocupadas, obligadas a aportar al SIJyP, sólo aporta una y la relación promedio del total aportantes regulares/afiliados cayó desde casi 62 por ciento en 1995 a cerca de 44 por ciento en 2004⁸. Esto refleja que hay una gran mayoría de trabajadores que tienen una alta probabilidad de no acceder a una jubilación en su etapa pasiva o, al menos, a un nivel de jubilación que sea suficiente para cubrir sus necesidades más elementales. Las propias proyecciones oficiales señalan que, mientras que en el año 2000 el 65 por ciento 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 por ciento en 2025⁹.

Como sucedía en el viejo sistema, la mayor dificultad es la incorporación de los trabajadores autónomos. Pero justamente es en este grupo de trabajadores donde se debían reflejar los “incentivos” a aportar que generaría el nuevo régimen de capitalización individual de aportes. Porque, a diferencia de lo que ocurre con los asalariados, a quienes el tipo de relación laboral les viene generalmente impuesta por el empleador —que a lo sumo les ofrece optar entre un mayor sueldo líquido o la cobertura social por

menor salario de bolsillo—, son los autónomos los que, tomando a su riesgo el costo de la ilegalidad, tienen algún margen para optar si entran o no al sistema. Las evidencias muestran que aquí también fracasaron los pronósticos: mientras que en el mercado de empleo la proporción entre trabajadores asalariados y autónomos es aproximadamente de tres a uno (es decir, la cantidad de asalariados triplica la de autónomos), esa proporción entre los aportantes al SIJyP es mucho menor.□

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

Cuadro 2
Cobertura de la población activa

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

Fuente: Elaboración propia en base a SSS y EPH.

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

9.□Secretaría de Seguridad Social (2003).

los indecisos explicaban el 68,7 por ciento de las altas de las AFJP, entre 2002-2003 constituyen el 86 por ciento de las nuevas incorporaciones al RC (SAFJP, 2004)¹⁰.

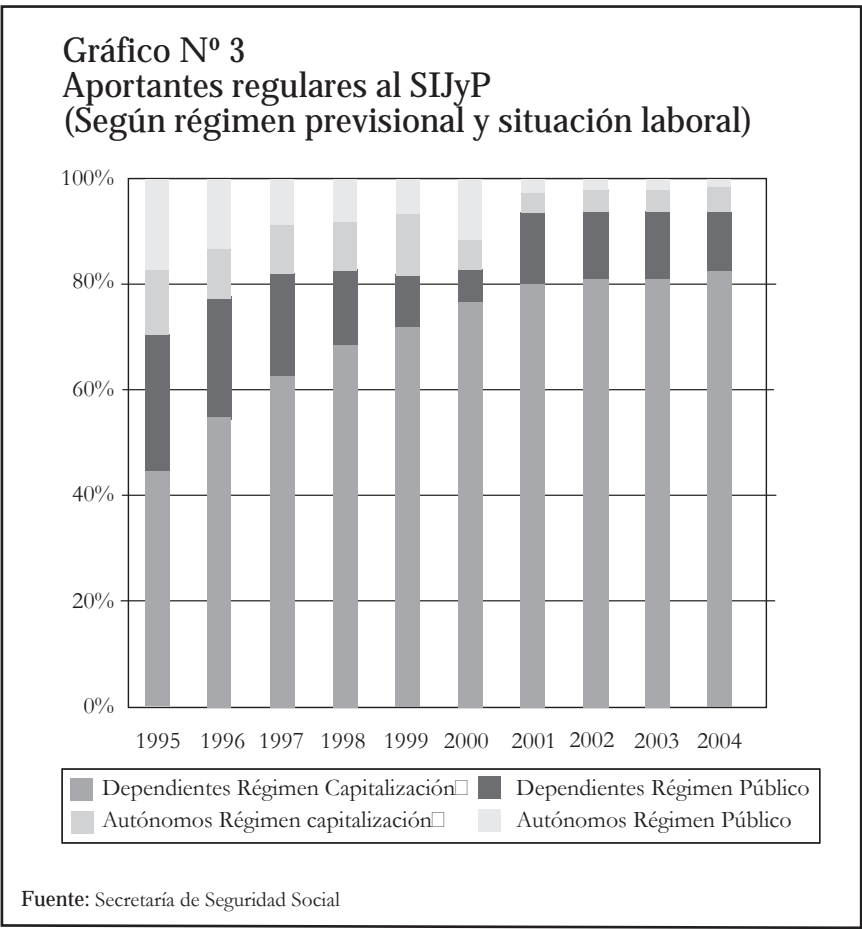
el sistema En síntesis, el sistema reformado –y el régimen de capitalización individual en particular– no ha logrado aumentar la cobertura de la población pasiva. Al contrario, desde su implementación, la situación de los pasivos actuales y futuros ha empeorado. La conclusión es que, o bien el nuevo sistema no genera los “incentivos” adecuados, o bien la teoría de los incentivos no alcanza para explicar las decisiones de los trabajadores respecto a su ingreso en la pasividad; o bien, en nuestra opinión, ambas.

2.3 El negocio de los Fondos

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

El mercado de las AFJP no es ni transparente ni competitivo y su costo es muy elevado. En primer lugar, desde el inicio del SIJyP, el grado de concentración de este mercado aumentó sistemáticamente: de las 26 AFJP originarias, hacia junio de 2003 sólo quedaban 13 (entre las cuales, las cuatro mayores concentraban el 71 por ciento de los afiliados). Segundo, la gran

mayoría de las AFJP pertenece a *holdings* financieros, y por lo tanto, responden a sus estrategias comerciales más que a las necesidades específicas de los afiliados al sistema de previsión social¹¹. Tercero, la casi totalidad de los seguros de invalidez y muerte se contratan con compañías de seguro vinculadas a la misma AFJP. Del mismo modo, lo más frecuente es que, lejos de elegir libremente, quienes al momento del retiro pueden optar por una renta vitalicia, la contraten con las compañías de seguro que están vinculadas a la AFJP a la que aportaron. Cuarto, la comisión promedio de



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

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

las AFJP es muy elevada y se lleva un tercio del aporte de los afiliados¹², además de tener efectos redistributivos perversos: estimaciones oficiales muestran que, para los trabajadores de menores ingresos, las diferencias entre las comisiones que cobraban las AFJP llegaban hasta 98 por ciento; y en algunos casos, se estimó que la comisión pagada superaba al 50 por ciento del aporte¹³.

Finalmente, si bien no puede establecerse la relación directa entre la creación de los fondos administrados por las AFJP y el comportamiento del mercado de capitales, lo que sí puede afirmarse es que éste no manifestó ningún desarrollo notable, como se pregonaba. Luego del auge de la primera etapa del Plan de Convertibilidad, cayó el volumen y la rentabilidad en las Bolsas de Valores, pese a la incorporación de papeles de las empresas públicas privatizadas (que lentamente emigraron a plazas más importantes). Tampoco mejoró el perfil del financiamiento de largo plazo de la inversión¹⁴. La mayor parte de la cartera de las AFJP está ocupada con Títulos Públicos Nacionales y depósitos a Plazo Fijo; y de las pocas tenencias en acciones, gran parte es de empresas extranjeras.

En síntesis, el establecimiento del régimen de capitalización significó la apertura de otro

espacio de lucro cautivo —el “fondo de salarios” que reciben los trabajadores— para el capital financiero¹⁵. Esto, en detrimento de los trabajadores, para quienes el régimen no sólo es caro, sino muy inequitativo.

2.4 Mayor fragmentación y profundización del patrón regresivo

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

El establecimiento del régimen de capitalización significó la apertura de otro espacio de lucro cautivo —el “fondo de salarios” que reciben los trabajadores— para el capital financiero

injustificable de grupos con derecho a beneficios especiales¹⁶.

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

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

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

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

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

16. Nos referimos a las jubilaciones de privilegio, a las cajas del Poder Judicial, etc.

tantes regulares al sistema se aleja crecientemente del salario promedio del conjunto de los trabajadores¹⁷.

Pero además, tal como se desprende de una exhaustiva investigación llevada a cabo por Arza (2004), la característica principal de los distintos sistemas previsionales que adoptó Argentina durante el siglo, ha sido la profundización del patrón regresivo tanto en la distribución de derechos como de recursos. En efecto, la autora demuestra que, desde el punto de vista del “patrón distributivo” que se desprende de su normativa, el SIJyP profundiza los problemas que ya estaban presentes en el viejo régimen¹⁸.

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

3. □ LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL DEL SIJyP

De la evidencia expuesta precedentemente se desprende que existen importantes elementos y fundamentos para afirmar la necesidad de un nuevo diseño para el sistema de previsión social de Argentina. A continuación se sintetizan los argumentos analizado en detalle en Goldberg y Lo Vuolo (2005):

1. □ El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) vigente desde 1994 no alcanzó ninguno de los objetivos relevantes que justificaron su imposición: tuvo efectos

perversos sobre la situación actual y futura de los pasivos, no logró reducir la evasión, profundizó los problemas de financiamiento del sistema contributivo y estuvo lejos de expandir y diversificar el mercado de capitales argentino.

2. □ Actualmente existe debate sobre la necesidad de reformar el sistema de previsión social vigente, pero no hay consenso sobre su orientación ni sus contenidos. Esto se debe a que la mayoría de las posiciones responden a intereses particulares y no al interés general.

3. □ Las revisiones que plantea la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) a través de los documentos del Banco Mundial¹⁹, si bien se hacen cargo de algunos de los problemas creados por las reformas inspiradas en sus dogmas, en lo esencial no responden a criterios adecuados y continúan sustentándose en fundamentos teóricos que a nuestro juicio son erróneos. □

4. □ Lo más novedoso de la “auto-crítica” del Banco Mundial es su actual posicionamiento en favor de un beneficio universal y uniforme como forma de prevenir la pobreza en América Latina; cuando anteriormente defendía un beneficio asistencial focalizado.

5. □ Sin embargo, incluso en este punto, la revisión del dogma muestra algunas debilidades, entre las que se destacan que: a) desconoce la relevancia de la distinción entre la existencia de requisitos contributivos para el acceso (primer pilar) y su ausencia (pilar cero); b) recomienda que el valor del

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

18. La discusión en torno a la profundización del “patrón distributivo” regresivo presente en las normas y el efecto de las “brechas de política” (*policy gaps*) entre el contenido de la norma y su ejecución práctica, excede los límites de este trabajo. El lector interesado en abordar esta cuestión encontrará un excelente tratamiento original en Arza (2004).

19. Para una caracterización de los argumentos de la NOP consultar Lo Vuolo (1996 y 2002). Ver Gill et al (2003) para la reformulación del Banco Mundial del análisis de los sistemas previsionales reformados en América Latina y Holzman et al (2005) para el análisis de la cuestión de la seguridad social en general. En Goldberg y Lo Vuolo (2005) se expone una visión crítica de esta reformulación.

beneficio universal sea muy bajo insistiendo en que éste es el modo de incentivar la contribución a otros pilares; c) así planteado, el diseño propuesto no otorga prioridad a la prevención de la pobreza sino simplemente a la ampliación de la cobertura, como forma de legitimar la supervivencia de los fracasados sistemas de capitalización individual administrados de forma privada.

6. □ Por su parte, en el ámbito nacional, llama la atención el silencio reinante en términos de lineamientos de reforma previsional. El único documento oficial al respecto es el Libro Blanco de la Previsión Social (LBPS) publicado en 2003²⁰. Pero allí el diagnóstico es que los problemas del SIJyP son de gestión antes que de concepción. En esta línea, el esquema propuesto por el LBPS no es otra cosa que un reordenamiento del SIJyP en un solo sistema. Los lineamientos de reforma presentados implican el afianzamiento de las AFJP y un complicado esquema de beneficios asistenciales de acuerdo a distintos tramos de años de aporte acumulados²¹.
7. □ Los esquemas de cuentas notoriales constituyen una de las innovaciones más interesantes registradas en la experiencia internacional, en tanto rescatan la superioridad del método de financiamiento de reparto al tiempo que establecen mecanismos de regulación y control del balance financiero.
8. □ Este tipo de arreglos también sirve para equilibrar la responsabilidad individual con la distribución colectiva de los riesgos, reforzando el vínculo entre el sistema previsional y el conjunto de la economía.
9. □ Sin embargo, dado que los mismos fueron pensados para ambientes económicos y sociales de países centrales, deben ser adaptados a la realidad de países como la Argentina, con mercados de empleo segmentados, altos índices de pobreza y muy regresiva distribución de ingresos.
10. □ Teniendo en cuenta las investigaciones más recientes en la materia²², creemos que el indicador relevante para evaluar los diseños institucionales, que al mismo tiempo puede considerarse como una expresión del interés general sobre los intereses particulares, es el patrón distributivo.
11. □ El análisis histórico de la evolución del sistema de previsión social de la Argentina a lo largo del siglo XX muestra una marcada tendencia a profundizar la regresividad del patrón distributivo. Además, la precariedad e inestabilidad de las relaciones laborales dan lugar a la presencia de marcadas “brechas” entre los objetivos planteados en las normas formales y los resultados de su funcionamiento.
12. □ El análisis de esas brechas a lo largo del tiempo sugiere que si se pretende revertir la regresividad del patrón distributivo haciendo más efectivas sus normas, el diseño del sistema previsional debería: i) reducir el componente contributivo del sistema; ii) no discriminar el acceso de los sectores más vulnerables; iii) vincular en el componente contributivo los beneficios con los aportes, pero sin individualizar el financiamiento ni los riesgos; iv) reconocer que en la práctica toda la sociedad financia el sistema mediante rentas generales; v) terminar con los criterios arbitrarios de ajuste de beneficios, estableciendo pautas conocidas, previsibles y capaces de ser reclamadas como derecho de ejercicio efectivo.
13. □ Cuando se comparan los resultados del indicador del patrón distributivo entre los

20. Secretaría de Seguridad Social (2003).

21. Para una exposición de los contenidos de los lineamientos de reforma contenidos en el LBPS y una lectura crítica consultar Goldberg y Lo Vuolo (2005).

22. Arza (2004 y 2005).

distintos modelos previsionales actualmente vigentes en América Latina, se evidencia que la regresividad es generalizada. Por lo tanto, ninguno de estos modelos puede tomarse como referencia para un nuevo diseño previsional en la Argentina.□

- 14.□ El uso de ese mismo indicador para comparar esquemas alternativos tomando en cuenta la distribución del ingreso específica de la Argentina, muestra que los mejores resultados distributivos y de cobertura se obtienen cuando el primer pilar paga un beneficio universal y uniforme más alto, y que también se obtienen buenos resultados en términos de tasa de reemplazo cuando el mismo se combina con pilares contributivos.

4. □ LOS CONTENIDOS DE LA REFORMA PROPUESTA

El análisis previo ofrece elementos y fundamentos para pensar un nuevo diseño para el sistema de previsión social de Argentina. Nuestra conclusión es que una reforma integral del SIJyP debería tender a implantar un único sistema público, compuesto por dos pilares:

- □ Un pilar básico que pagaría un beneficio universal, uniforme e incondicional.
- □ 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 para 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 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 que tiene que interactuar el sistema de previsión social en Argentina. A continuación presentamos con mayor detalle cada uno de los componentes:

4.1 Pilar básico: un beneficio universal e incondicional

Como se ha enunciado, 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 contributivos²³. 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, aun cuando las

23. Hay pocos ejemplos de jubilaciones básicas que no están sujetas a 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 país industrial con este tipo de beneficio que data de 1898 y se volvió universal sin ningún tipo de test en 1938. El caso es excepcional, en tanto nunca tuvo un programa contributivo y obligatorio; de hecho, una propuesta de modificar el actual sistema en esa dirección, fue derrotada en una proporción de 12 a 1 en un referéndum de 1997.

mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Asimismo, dadas las características del mercado de empleo en 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 precarias. Claramente, la acumulación capitalista en el país no se podría sostener sin estos trabajos realizados gratuitamente o a muy bajo costo.

Este tipo de beneficio universal es 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, iv) 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 debe ser el nivel de la pobreza para las personas en edad pasiva. Esto requiere un adecuado cálculo, superando las deficiencias que actualmente tiene la aplicación del criterio de “adulto equivalente” para este grupo de edad²⁴. 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 (Goldberg y Lo Vuolo 2005: 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 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.

Dadas las características del mercado de empleo en 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 precarias

24. Ver Lo Vuolo y otros (1999), Capítulo 5, p.151-52.

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 niñez²⁵.

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 sociedad organizada políticamente, es “inmortal” y no tiene que *“anticipar el tiempo en que la producción cesará”*²⁶. 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 Argentina que está saliendo de una de las crisis más profundas de su historia.

La opción que planteamos aquí implica construir un sistema organizado, a partir del principio de reparto. No se trata de volver al esquema previo a la reforma de 1994, sino de construir uno nuevo

4.2 Pilar contributivo obligatorio: un sistema de reparto de cuentas nacionales

La opción que planteamos aquí implica construir un sistema organizado, a partir del principio de reparto. No se trata de volver al esquema previo a la reforma de 1994, sino de construir uno nuevo. Este camino es sustantivamente diferente al 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 fomenten²⁷.

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

nacionales que dispongan de un fondo de reserva y con un mecanismo de balance automático.

La experiencia internacional del esquema de cuentas nacionales sirve para extraer algunas lecciones para Argentina²⁸:

25. Ver Barbeito y Lo Vuolo (2001) y Lo Vuolo (2004).

26. Barr (2002).

27. Barr (2002).

28. Ver World Bank (2001), Cichon, M. (1999) y Williamson, J. (2004) para una exposición general del funcionamiento de los sistemas de cuentas nacionales y Palmer, E. (2000), Scherman, K. (1999), Settergren, O. (2001a y b), Sünden, A. (2000) para el caso sueco. También se puede consultar Goldberg y Lo Vuolo (2005) para el análisis de las cuentas nacionales en base a todos estos autores.

- 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.
- 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 la 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 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 se puede es seguir posponiendo 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 también debe ser tratada.