Rubén M. Lo Vuolo

Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica sobre la base del caso argentino

1. Introducción

Este trabajo aborda desde el inicio un problema metodológico: ¿cómo se mide el supuesto éxito de una reforma previsional? Esta pregunta es más pertinente porque, en general, las recientes reformas en América Latina no son meras modificaciones dentro del "rango de posibilidades" que ofrecían los principios de organización de los sistemas que estaban vigentes, sino más bien la imposición de un nuevo paradigma: sistemas de ahorros capitalizados individualmente, administrados por empresas privadas y destinados a reemplazar totalmente a los antiguos sistemas o a complementar otros pilares de reparto. Se trata de cambios en los mismos objetivos fundantes de la institución, modificaciones en el sistema de relaciones con el ambiente con el cual interactúa la institución previsional. Por lo tanto, las reformas no pueden considerarse como episodios de "expansión" o meros saltos evolutivos, sino como "rupturas" en el proceso de desarrollo institucional, sobre las que hay muy poca experiencia previa y cuyos efectos son de largo plazo. Por otra parte, y más allá del discurso oficial en la materia, las nuevas instituciones no pueden siquiera considerarse como meramente "residuales", donde el sector público actúa subsidiariamente a la acción del mercado. Son instituciones impuestas por "imperio" del poder le-

Rubén M. Lo Vuolo es Director e Investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, Argentina. Este trabajo fue realizado para la sesión "Análisis de los casos exitosos de sistemas de pensiones y la manera como se han implementado en el mundo", del Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI, realizado en México los días 13 y 14 de marzo de 1996.

gal y fiscal del Estado, donde la administración privada goza, por diversos canales, de la garantía estatal.

En este contexto, es común observar una confusión en el momento de evaluar el "éxito" de las reformas. El supuesto éxito, ¿se entiende como "solución a los problemas existentes" mediante mecanismos más eficaces o sólo como triunfo en la "imposición de un nuevo modelo", aun cuando se potencien algunos de los problemas existentes y se cambie el propio objetivo de la institución? A mi modo de ver, el caso de la Argentina es un ejemplo de "éxito" en el último sentido: se impuso un nuevo sistema en línea con un nuevo paradigma previsional. Sin embargo, también es un caso ilustrativo de las nuevas dificultades que estas reformas generan y de las propias debilidades del paradigma que las inspira.

Para explicar esto, avanzaré por el siguiente camino. En primer lugar, haré una apretada síntesis de los lineamientos principales de lo que denomino "la nueva ortodoxia en materia previsional" (NOP), para lo cual seguiré el atajo de analizar las recomendaciones del Banco Mundial (BM) en la materia. Luego presentaré muy brevemente algunos rasgos particulares del viejo sistema argentino y de su proceso de reforma. Finalmente, trataré de identificar las enseñanzas que pueden extraerse del proceso de reforma argentino en relación con las recomendaciones de la NOP, acentuando los comentarios críticos por entender que es la forma de enriquecer una discusión donde parece haber bastante consenso acerca de los problemas de los sistemas tradicionales, pero menor debate sobre aquéllos que pueden arrastrar los nuevos modelos.

2. La nueva ortodoxia previsional

2.1. La crítica a los sistemas tradicionales de previsión social

América Latina es, a la vez, fuente de inspiración y sala de ensayos de la NOP.[1] Teniendo especialmente en cuenta el caso latinoamericano, la NOP argumenta que los tradicionales sistemas de previsión han sido "económicamente ineficientes" y "socialmente injustos". Sintéticamente, las aludidas debilidades pueden agruparse en tres áreas: a) impactos inequitativos; b) ineficiente administración; c) distorsiones económicas.

[1] Esto es claro en Banco Mundial (1994), donde se presenta algo así como un manual de análisis y procedimiento para las reformas de los sistemas de previsión social, que a la vez funciona como manual de "condiciones" exigidas para acceder a los créditos de la institución, cuestión no menor en países con fuerte necesidad de financiamiento después de la crisis de la deuda externa. Una reseña crítica de este trabajo puede consultarse en Beattie y McGillivray (1995).

La alegada inequidad reconoce tres argumentos centrales: 1) caída del valor de los beneficios; 2) falta de vinculación entre nivel de beneficios y de aportes; 3) cobertura de los intereses de los trabajadores del sector moderno y exclusión de los más pobres. Para sostener este último punto se señala que: i) las cotizaciones sobre el salario se trasladan al conjunto de los consumidores, pero sólo algunos tienen servicios; ii) los beneficios llegan principalmente a los más favorecidos en la distribución del ingreso. Sin embargo, al mismo tiempo se argumenta que los pobres "extremos" (que serían los que más interesan) no estarían entre el grupo de viejos sino más bien en los activos y en los niños. Además, existiría una "inequidad generacional", porque los sistemas de reparto favorecerían a la primera generación de afiliados que reciben beneficios generosos, mientras que las últimas generaciones soportan la carga de la caída de la tasa de sostenimiento y de los beneficios.

Para la NOP, la deficiente administración sería el resultado de: 1) los elevados costos administrativos que registran estos sistemas; 2) los rendimientos negativos de los fondos administrados por los institutos públicos. Por su parte, las distorsiones económicas derivarían de los impactos irracionales sobre los "incentivos" económicos. Estas distorsiones serían: 1) necesidades de financiamiento desde 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 plazo son insostenibles financieramente; 2) el impuesto sobre el trabajo (en cabeza del empleador) fomentaría el uso de tecnologías capital intensivas, atentaría contra la competitividad y promovería la evasión de las obligaciones contributivas; 3) las formas de cálculo de los haberes y las normas para la edad de retiro generarían situaciones de "free-riding" y "moral-hazard",[2] por los diversos privilegios y porque muchos reciben cobertura sin aportar lo suficiente; 4) los sistemas podrían limitar el desarrollo del mercado de capitales por efectos de "crowding out";[3] 5) los sistemas de reparto dis-

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

[3] En términos generales, la expresión crowding out refiere a todo aquello que puede ir mal cuando se utiliza deuda pública para afectar el nivel de producción (o de

torsionarían el sistema de "preferencias" por el cual los agentes deciden entre ahorrar y consumir, así como trabajar o mantenerse ociosos.

A lo anterior, la NOP agrega otros problemas. Los sistemas públicos de reparto: 1) fomentarían la jubilación anticipada; 2) permitirían clientelismo político porque hay más espacio para beneficios excesivamente generosos y privilegios; 3) existiría un alto "riesgo político" de manejo de los fondos para otros fines.

2.2. La propuesta de la NOP

Dados estos problemas, la NOP sostiene que todos los países deberían abandonar los regímenes públicos de reparto o, al menos, acotarlos al pago de prestaciones reducidas, de igual valor y preferentemente no contributivas. ¿Qué propone en su lugar? El núcleo central de la estrategia es la siguiente: en la institución previsional hay que separar las funciones de redistribución de ingresos y la de acumulación de ahorros. O mejor, hay que reducir al mínimo la primera para aumentar al máximo la segunda. ¿Por qué? Porque el ahorro institucionalizado en fondos de previsión es casi una garantía de crecimiento autosostenido y es ese crecimiento el que supuestamente provocaría un aumento de salarios, mayor capacidad de ahorro y mejores beneficios futuros. Como todo el razonamiento se hace en término de funciones maximizadoras, se sostiene que el ahorro previsional debería ser el máximo posible; por lo tanto, el objetivo central de la institución previsional es garantizar el mayor rendimiento para los ahorros individuales.

Para este paradigma previsional lo fundamental es, entonces, promover políticas macroeconómicas cuyo objetivo principal sea el crecimiento económico (por supuesto, comprendido en un particular paradigma de la teoría del crecimiento económico de raíz neoclásica). El principio fundamental es que "no debe utilizarse la política macroeconómica a los fines sociales y redistributivos". Por ejemplo, el mismo subtítulo del trabajo del Banco Mundial (1994), "Envejecimiento sin crisis", anticipa cómo se adapta esta perspectiva al caso previsional: "Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento". Para la NOP estas dos cuestiones deben darse conjuntamente y el resto de los objetivos (particularmente, los redistributivos), subordinarse a esta prioridad; por lo tanto, su propuesta previsional tiene implícita una política y una estrategia con respecto al crecimiento económico y viceversa: la política de crecimiento incluye una determinada política previsional.

empleo de factores). En un sentido estrecho, refiere al siguiente problema: si el Estado debe buscar financiamiento para sus actividades y, dado que su disponibilidad es limitada, los privados se quedan sin financiamiento para sus proyectos de inversión. Originariamente, esta expresión se utilizaba para designar las conclusiones que derivaban de la pendiente de la llamada "curva LM", que representaba el equilibrio en el mercado monetario, pero luego se extendió a todos aquellos canales a través de los cuales una política fiscal expansiva puede afectar negativamente el nivel agregado de producción.

Sustentada en estas 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 un "test-de-recursos" o el pago de un beneficio universal uniforme en un pilar público, aunque esta última alternativa es poco recomendable porque es más "costosa" (entiéndase, paga beneficios a más gente y deja menos espacio para derivar la mayor parte de los recursos al ahorro). Para 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.[4]

Entre otros méritos, para la NOP este modelo: 1) fomenta el círculo virtuoso ahorro-crecimiento-mejores salarios-mayores beneficios; 2) es capaz de soportar la transición demográfica; 3) no está expuesto a influencia política; 4) es más equitativo porque los beneficios están vinculados con los aportes y los eventuales subsidios se dirigen a los "pobres entre los pobres"; 5) es capaz de pagar beneficios más elevados; 6) no provoca transferencias intergeneracionales; 7) son más baratos y eficientes como resultado de la competencia entre administradoras de fondos (porque el sistema sería único).

3. El caso argentino

3.1. Construcción y maduración del sistema

Argentina es uno de los países pioneros en la construcción de sistemas previsionales en América Latina. La aparición y desarrollo de estas instituciones se explica fundamentalmente por la iniciativa estatal, particularmente desde mediados de la década de 1940 cuando el gobierno del General Perón acelera la expansión de la cobertura. A mediados de la década de 1950, prácticamente toda la PEA quedó cubierta legalmente. Ya en esa época se abandonó el original esquema de capitalización colectiva de aportes y los excedentes obtenidos inicialmente se derivaron hacia otros fines, principalmente a la construcción de viviendas. En la se-

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

gunda mitad de la década de 1950 se consolidó el desenganche entre aportes y beneficios, al establecerse que éstos se calcularían como porcentaje (entre 70-82%) de las últimas remuneraciones.

En 1967 se estableció la estructura que perduró hasta la reciente reforma de 1994. Las trece Cajas existentes se reagruparon en sólo tres (trabajadores autónomos, dependientes del Estado y dependientes del sector privado), se creó la Secretaría de Seguridad Social (SSS) como órgano de conducción y supervisión del sistema y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional (DNRP) como ente recaudador. Al mismo tiempo, se modificaron y unificaron los requisitos de acceso, pero la normativa 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 "regímenes diferenciales", con menores límites de edad y de aportes para tareas consideradas como causantes de envejecimiento o agotamiento prematuro y de "regímenes especiales" (en general, para funcionarios de los poderes públicos) que otorgan ventajas en cuanto al número de años de aporte, el cálculo y la movilidad del haber.[5]

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

3.2. Crisis patrimonial del SNPS

Si bien el SNPS ya mostró déficit en la década de 1960, la dinámica expansiva del gasto se potenció en la década de 1970. Primero, con el retorno del peronismo (1973-75) inmerso en una política de total descontrol del gasto, se terminó en una cuasi-hiperinflación y un déficit fiscal cercano al 15% del PBI. Después, con la dictadura militar (1976-83), que otorgó discrecionalidad a la SSS para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente y amplió su poder como negociador político con las organizaciones sindicales, los prestadores en salud y las asociaciones de jubilados y pensionados. Después de una caída en 1976, el gasto previsional trepó aceleradamente hasta alcanzar su pico en 1980-81.

En este contexto, en octubre de 1980 se eliminó la contribución del empleador al SNPS y al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) (Cuadro 1). Los recursos sustraídos se reemplazaron por una transferencia desde la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), para lo cual se amplió su base imponible 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 se subordinó su funcionamiento a los requisitos del plan económico vigente: reducir rápidamente los costos empresariales frente al agotamiento de una política macroeconómica basada en el retraso pautado del tipo de cambio y la apertura externa. Por último, dado que el IVA es un impuesto coparticipable con las provincias, con 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 alcanzó a cubrir sólo 30%-40% de las transferencias al SNPS; en 1983 la recaudación global del IVA era 22% inferior a la de 1979. Obviamente, los alegados impactos positivos sobre el empleo que supuestamente derivarían de la reducción del costo laboral, no se verificaron, o al menos se diluyeron, en el ciclo de recesión-inflación que siguió al estallido del plan y la crisis de la deuda (Lo Vuolo, 1986).

Con el retorno a la democracia en diciembre de 1983, el gobierno presidido por Raúl Alfonsín reimplantó la contribución patronal, con una alícuota menor a la vigente en el momento de su derogación (Cuadro 1). En noviembre de 1985 se transfirieron tres puntos porcentuales del impuesto sobre la nómina salarial destinado al programa de asignaciones familiares. Así, se inicia una estrategia política que privilegia el ajuste financiero entre las propias políticas sociales y no entre las políticas sociales y otras finalidades. Sin embargo, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de la década de 1970 y continuó reclamando fondos de la Tesorería General e incluso asistencia desde el Banco Central. En ese contexto, se acumularon demandas y fallos judiciales favorables a los reclamos 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", suspendiendo temporalmente la aplicación del método legalmente establecido para el cálculo del haber y fijando, en su lugar, uno calculado sobre la base del haber mínimo más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficio inicial. También se establecieron topes para el haber máximo, se aumentó nuevamente la contribución patronal para los trabajadores dependientes, se incrementó la tasa de aporte y se fijaron categorías mínimas obligatorias para los autónomos. En julio de 1987 se estableció un sistema de reconocimiento de deudas previsionales, condicionado a que los

[5] En agosto de 1991, cuando gran parte de los mismos se derogan, se estimaba que existían 40 de dichos regímenes y sus beneficiarios representaban el 2% del total de jubilados y pensionados del SNPS y sus erogaciones cerca del 10% del monto total pagado.

beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago conforme a la normativa legal y aceptaran un método de cálculo diferente.

Luego de que su partido, la Unión Cívica Radical (UCR), fuera derrotado en las elecciones legislativas y para gobernadores provinciales de fines de 1987, en su mensaje de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional en mayo de 1988, el Presidente Alfonsín anunció el envío de 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) establecía un nuevo régimen para la ejecución de sentencias; 5) aumentaba los aportes de autónomos y modificaba la escala de categorías de aporte; 6) establecía un gravamen sobre los combustibles destinado a financiar a las Cajas Previsionales. Se selló así el período reformista del gobierno de la UCR que nunca envió al Congreso un proyecto integral de reforma.

A partir de esta fecha, se inicia una crisis global del plan económico, que termina en el escenario hiperinflacionario de 1989-90 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 comienzos de la década de 1990, el 78% de la PEA de Argentina trabajaba en ocupaciones cubiertas por el SNPS, casi el 11,5% lo hacía bajo Cajas Especiales del sector público y el 10,5% restante no estaba obligado a aportar, ya sea por su condición de desocupado pleno o por contar ya con un beneficio previsional (Barbeito y Lo Vuolo, 1993: Cuadro 1). Dentro del SNPS, cerca del 65% de los aportantes potenciales correspondía a los dependientes privados (Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles, ICyAC), casi el 8% a la del Estado y el 27% restante a la de Autónomos.[6] Sin embargo, y suponiendo que el Estado Nacional aportaba por todos sus dependientes, de los potenciales aportantes al SNPS sólo cumplía con sus obligaciones el 54%, estimándose en 42% la cantidad de evasores en ICyAC y en 70% en Autónomos.

¿Quiénes eran los evasores? Las estadísticas laborales y de distribución del ingreso ofrecen algunas evidencias. Además de los desempleados abiertos (7,5%), en 1990 cerca de 9% de la PEA de Argentina estaba subempleada en forma visible y otro 26% eran subempleados invisibles. En este último grupo se ubicaba al servicio doméstico, el desempleo disfrazado en el sector público, el sector informal urbano –principalmente en comercio, servicios personales y construcción– y los trabajadores rurales pobres –cerca de 517.000 personas que se desempeñan 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 eran potenciales evasores del sistema previsional por las condiciones de desempleo o subempleo en que se encontraban. Al mismo tiempo, a juzgar por los cruces con indicadores de distribución del ingreso, cerca de 9% de la PEA eran evasores de ingresos medios y altos del trabajo autónomo (Barbeito y Lo Vuolo, 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 Caja de ICyAC.

Considerando estos datos del mercado de trabajo y la distribución del ingreso, puede concluirse que la evasión era cercana al 80% de la recaudación real o 45% de la potencial, claro que en un período de alto comportamiento inflacionario. 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 se observaban problemas por incapacidad contributiva sino por evasión de los grupos de ingresos medios y altos. Porque 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 SSS registraba 85% de los aportantes autónomos en las dos categorías más bajas. La relación entre aportantes efectivos y beneficios pagados en la Caja de Autónomos era de 0,72, de 1,08 en la Caja del Estado y de 2,4 en la de ICyAC.

¿Qué sucedía mientras tanto con la cobertura? Si se depura a la población en edad pasiva de aquellos que no participaron efectivamente en la oferta de trabajo –por ejemplo, realizando ciertos ajustes por la tasa de participación económica de ese grupo cuando tenían edad central de actividad–, se observa que, al menos en promedio y para el país considerado en su conjunto, la cobertura era prácticamente total e, incluso, existía sobrecobertura en algunos grupos, lo cual sugiere situaciones de coberturas múltiples. Este promedio nacional seguramente oculta fuertes diferencias espaciales en favor de las zonas más desarrolladas.

Durante la década de 1980, y con muchas oscilaciones, la tendencia del gasto del SNPS fue declinante (Gráfico 4). La situación financiera se fue deteriorando sostenidamente y la emergencia previsional fue acompañada por un descenso en los ingresos propios del sistema, fundamentalmente por problemas de evasión que cruzaban a todo el sistema tributario, al tiempo que se siguieron transfiriendo fondos de rentas generales. A comienzos de 1991, la deuda con los beneficiarios se estimaba en u$s 7.500 millones (superior a la recaudación anual del RNPS) y se acumulaba a razón de u$s 200 millones mensuales, equivalentes a 35% de la recaudación.

También con oscilaciones, durante la década de 1980 el poder adquisitivo del haber previsional mostró una tendencia declinante. Esto es coherente con las distribuciones de ingresos: en los tres deciles más bajos se ubica el 71,4% del total de pasivos, el 24,8% del total de trabajadores autónomos y el 13,3% de los asalariados. El 52% de los núcleos familiares de los perceptores pasivos estaba por debajo de la línea de pobreza en 1990.

Hay otros indicadores que corroboran la preocupante situación económica y social de los pasivos. Según una encuesta el 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.[7] Sin embargo, ésto no atrasaba la solicitud de retiro, al menos para los hombres (SSS 1992). Más bien parece haber una tendencia a retirarse y buscar otro trabajo, aunque sea en condiciones más precarias, lo que explicaría el aumento que se detecta en la década de 1980 de la tasa de actividad del grupo "mayores" de la PEA (Lo Vuolo, 1992).

De lo anterior se concluye que en 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 por la evasión de los trabajadores autónomos de ingresos medios-altos; 2) esa evasión no repercutía (al menos no totalmente) en el acceso a los beneficios y la cobertura seguía aumentando. Debido a reiteradas moratorias, facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el mero hecho de que los años de aportes exigidos son menores a los de efectiva prestación de servicios, al SNPS ingresaban prácticamente todos los que participaron del mercado de trabajo durante su vida activa; 3) la tasa de sostenimiento era muy baja, pero se explicaba sólo en parte por el envejecimiento de la población y, en gran medida, por la incapacidad del sistema en incorporar efectivamente más aportantes; 4) el sistema tenía serios problemas financieros y no pagaba los beneficios comprometidos; 5) se notaba un deterioro sostenido de la situación social de los pasivos, tanto por su nivel de ingreso como por la necesidad de buscar recursos complementarios.

De lo anterior puede concluirse que la situación patrimonial del sistema previsional argentino se ajustaba bastante a las críticas que suele formular la NOP. Esto no significa que las "causas" que explican aquel deterioro patrimonial sean las que suele esgrimir dicha ortodoxia para justificar el sentido de sus reformas, por ejemplo, aquéllas que refieren a los incentivos de comportamiento de los agentes económicos o a las que explican la situación en materia de cobertura. De hecho, por ejemplo, la

[7] Gallup (1991). De los que trabajaban, 70% respondió que lo hacía únicamente por necesidad. Además, de los que no trabajaban, 56% consideraba que necesitaba trabajar y 41% deseaba hacerlo.

cobertura del viejo sistema argentino era muy amplia y la evasión reconocía explicaciones más sensatas en la estructura del mercado laboral, la falta de fiscalización y el relajamiento de los requisitos de acceso, que en cuestiones vinculadas con supuestos incentivos económicos.

4. Crisis de integración social y reforma

Los datos anteriores reflejan una evidente crisis patrimonial del sistema previsional argentino a comienzos de la década de 1990, crisis que abarcaba a la mayoría de las instituciones sociales. Ahora bien, la hiperinflación de 1989-90 puede identificarse como el punto en que esa crisis patrimonial se transforma en una "crisis de integración social" en los términos planteados por Habermas (1973), porque la sociedad percibe que las alteraciones patrimoniales de las instituciones se transformaban en una amenaza a la propia integración del conjunto del sistema social (Lo Vuolo, 1993). Este virtual estado de anomia social, en el cual Carlos Menem asumió el gobierno, le permitió apropiarse de los instrumentos formales necesarios para imponer profundos cambios en el modo de funcionamiento del sistema social. Los dos pilares para ello son las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que se aprobaron en agosto de 1989 como parte del acuerdo que derivó en el traspaso anticipado del gobierno.

Mediante la ley de Reforma del Estado se declara en "emergencia administrativa" a todos los organismos dependientes del Estado nacional y se norma acerca de las "privatizaciones y participación del capital privado", estableciéndose una metodología para declarar "sujetos a privatización" a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modifica la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspende por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado nacional al pago de una suma de dinero. La Ley de Emergencia Económica suspende los subsidios y 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, las disposiciones del régimen de "compre nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se faculta al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para que desafecte los fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modifica el sistema de indemnización laboral y se establece un régimen penal, in-

cluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales.

A estas leyes se suma el virtual control de la Corte Suprema de Justicia, cuando se amplía el número de sus miembros de cinco a nueve, garantizando una mayoría adicta al PEN. A esto se suma una política de remoción y nombramiento de nuevos jueces en distintos fueros que inicia una escalada de concentración de poder político. A comienzos de 1991 se lanza el denominado "Plan de Convertibilidad" y se nombra al frente de la SSS a un economista de confianza del Ministro de Economía. De este modo se inicia el proceso de reforma previsional y se van sucediendo una serie de medidas parciales que van allanando el camino para su imposición.

Así, 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 (FONAVI),[8] se expandió la base de imposición del IVA y se incrementaron sus alícuotas para algunos servicios. Al mismo tiempo, se autorizó al PEN para fijar tasas impositivas dentro de una "banda", sin que le resulte necesario la aprobación por el Congreso (incluidos los aportes y contribuciones sobre el salario). En octubre de 1991, el gobierno sorprende con un Decreto de "desregulación", por el cual avanza 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, en Argentina se va institucionalizando la figura de la emergencia como fuente de derecho permanente del poder administrador.

Este Decreto es otro mojón en el camino hacia la reforma del sistema previsional. Mediante el mismo: 1) se creó el Sistema Unico de la Seguridad Social (SUSS), a través del cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) asume directamente todas las funciones que hasta ese momento cumplían las Cajas de Asignaciones Familiares, que son disueltas; 2) se instituye la Contribución Unica de Seguridad Social (CUSS), que absorbió todas las cotizaciones del impuesto sobre el salario. Esta unificación, además de afirmar la naturaleza tributaria de las cotizaciones sobre el salario –en línea con la tendencia señalada en la reforma de octubre de 1980–, apunta a preparar la gestión administrativa de la proyectada reforma previsional, donde la recaudación de los impuestos al salario queda en manos del fisco.

[8] Cuando el Sistema Nacional de Previsión Social recibió los impuestos sobre el salario que estaban destinados al FONAVI, éste recibió, a cambio, la porción de impuesto a los combustibles líquidos que hasta entonces estaba destinado al pago de jubilaciones.

Mientras tanto, se fueron modificando los parámetros de funcionamiento del viejo sistema. En abril de 1992 se modificaron los requisitos para el acceso al beneficio previsional de los docentes (el grupo más numeroso dentro de los llamados "regímenes diferenciales") y se redujo la tasa de reemplazo sobre el salario. La ley de Consolidación de Pasivos Previsionales buscó cancelar todas las deudas del SNPS con sus beneficiarios al 31/3/91, tanto aquéllas 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, BOCON), en pesos o en dólares, o efectivo.[9] Para aquellos que optaren por el pago en efectivo, el gobierno no asume fecha de pago y lo deja librado a la capacidad financiera de la Tesorería General de la Nación y, como "información para la toma de decisiones", se advierte que la Ley de Presupuesto General de la Nación para el año 1992 contempla solamente $ 120 millones para ese fin. Esta forma de cancelación de la deuda fue considerada "legal" por la Corte Suprema de Justicia, cambiando el criterio de toda la jurisprudencia previa que lo consideraba inconstitucional.

4.1. La reforma

En la primera semana de junio de 1992, el PEN envió al Legislativo su anteproyecto de reforma del sistema previsional.[10] Para imponer la aprobación de la ley, en el anteproyecto se incluyen las siguientes disposiciones: 1) transferencia al SNPS de un mayor porcentaje de la recaudación del IVA; 2) autorización para disponer la reducción de la cotización del empleador; 3) transferencia del 20% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y la totalidad de lo que se reciba por la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales al SNPS, con el objeto de reducir la deuda.

A principios de octubre de 1993 el Congreso sancionó la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), con algunas modificaciones con respecto al proyecto inicial aunque sin cambiar su sustancia.[11] Entre las principales modificaciones, se destacan:

1) El proyecto original obligaba a todos los trabajadores a integrar un nuevo sistema mixto. La ley incorporó la opción entre un nuevo

[9] Los Bocones son a diez años, y se abonarán en 48 cuotas mensuales recién 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. El BOCON puede utilizarse para abonar deudas con el propio sistema previsional y para la adquisición de empresas sujetas a privatizaciones.

[10] Schulthess y Demarco (1993) presentan la versión oficial sobre la evolución del sistema de previsión de la Argentina y los fundamentos y contenidos del proyecto original de reforma.

[11] 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 PEN.

Régimen Previsional Público (RPP) financiado por reparto y un nuevo Régimen de Capitalización (RC) mixto.

2) El proyecto original contemplaba los siguientes beneficios en un sistema único: a) Prestación Básica Uniforme (PBU), que pagaría una suma igual a todos los beneficiarios; b) Prestación Compensatoria (PC), que reconocía los años de aporte al "viejo sistema" y los retiros por invalidez y pensiones de fallecimiento de los afiliados; c) Haber por Capitalización de ahorros individuales (HC). La ley incorporó la prestación adicional por permanencia (PAP), que se abonará a aquellos trabajadores que opten por el RPP y que consiste en el otorgamiento de un beneficio relacionado con los años de aporte al nuevo SIJP. La PC no estaba incorporada en el diseño original de la reforma. La PAP se financia con los aportes personales de aquellos trabajadores que elijan este sistema.

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

1) El haber previsional se compone de: a) si opta por el Régimen Previsional Público, una PBU, una PC y una PAP; b) si opta por el Régimen de Capitalización, una PBU, una PC y el haber por capitalización (HC).

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

3) El financiamiento de PBU, PC y PAP estará a cargo del Estado (contribución patronal y rentas generales), mientras que el del HC estará a cargo de las administradoras de fondos (AFJP) o de las compañías de seguro de retiro, dependiendo de la opción del beneficiario por un retiro programado o fraccionario o renta vitalicia.

4) La PBU es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio será equivalente a 2,5 veces el "Aporte Medio Previsional Obligatorio" (AMPO) y se incrementará en 1% por año adicional. El AMPO es algo así como la "unidad de medida" del nuevo sistema y se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales por el número total de afiliados que se encuentren aportando. Se computa dos veces al año.

5) La PC se calcula como 1,5% por cada 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 a la cesación de servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios.

6) La PAP se calcula como 0,85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo SIJP, con igual forma y metodología que la PC.

7) El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al chileno, absorbiendo 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 la rentabilidad promedio del sistema. La rentabilidad mínima se garantiza mediante la constitución de un Fondo de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.

8) Además de los privados, los estados provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro pueden constituir AFJP, a la vez que el Banco de la Nación Argentina constituye la suya propia.

9) La recaudación de todos los impuestos sobre la nómina salarial queda a cargo de un organismo público, la Administración Nacional del Seguro Social (ANSeS) que transfiere a las AFJP.

10) El Estado garantiza: i) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las AFJP; ii) 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 el caso de quiebra de una AFJP; iii) 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; iv) un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos, el haber total sea inferior a 3 veces y 2/3 el AMPO y los jubilados manifiesten en forma expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la PBU; v) la percepción de la PAP.

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

12) Se establece en 60 AMPOs la remuneración máxima sujeta a cotizaciones.

13) Al introducirse la posibilidad de opción, surge la necesidad de que el Estado se haga cargo de los retiros por invalidez y de 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 de los mismos una prima para contratar seguros de invalidez y muerte.

14) En cuanto a la reducción de las cotizaciones patronales, el texto de la ley las permite en tanto se "preserve un adecuado financiamiento del sistema previsional".

A partir de la nueva ley, el PEN fue dictando diversas medidas para hacer posible el funcionamiento del SIJP en el contexto del Plan de Convertibilidad. Entre otras medidas, merecen destacarse:

1) Acuerdo bilaterales entre el gobierno nacional y las provincias para que las Cajas Provinciales que cubren a los empleados públicos se incorporen al SIJP. Para ello, la herramienta fundamental es el apoyo financiero para las necesarias reformas fiscales de las Provincias. Se estima que con esta absorción, la administración nacional debería cubrir un déficit anualmente estimado en casi $ 1.200 millones.

2) Se estableció un cronograma de reducción y eventual eliminación de aportes patronales, en función de la aceptación de los términos de los acuerdos fiscales entre Nación y Provincias. La reducción es diferente por región y por sectores económicos. En su momento, se estimaba que la eliminación completa significa $ 5.500 millones de pérdida de recaudación para el fisco.

3) Reiteradas "moratorias" previsionales, especialmente para los autónomos. La entrada en vigencia de la nueva ley incrementó automáticamente en 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 que en algunos servicios gozaban ciertas categorías de jubilados de bajos ingresos.

5) Se autoriza legalmente a los jubilados a seguir trabajando.

6) Por lejos, la norma más importante dictada con posterioridad a la sanción de la nueva ley previsional fue la denominada "Ley de Solidaridad Previsional", promulgada en marzo de 1995. Su propio título es un poco paradójico a juzgar por sus disposiciones, ya que la ley estableció que el Estado Nacional sólo garantizaría el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, a la vez que se establece que sólo se reconocerá la movilidad que establezca ese presupuesto y en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. Así, se elimina la movilidad atada al AMPO, como establecía la ley original; los aportes crecen con el AMPO pero los beneficios no. El fundamento, impensable en otro contexto político, es que ningún habitante puede reclamar "derechos adquiridos" contra la Nación.

5. La reforma previsional argentina: una evaluación crítica a la luz de los postulados de la NOP

A la luz de la síntesis previa, si se compara a la reforma argentina con el modelo "ideal" de la NOP, se tiene la sensación de que la misma se ubica en un camino intermedio, en tanto: 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 sino que estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación; 3) no reconoció deuda capaz de capitalizar "intereses" y transferible a las AFJP, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerce efectiva la jubilación; 4) dejó la recaudación en manos del Estado; 5) permitió que entidades públicas formen AFJPs.

Para algunos, estas "desviaciones" la invalidan como reforma "modelo" de la NOP, estrategia discursiva que sirve para continuar descargando las culpas de los problemas fuera de la concepción doctrinaria principal. Sin embargo, a mi modo de ver, el caso argentino debería interpretarse como una combinación de los siguientes argumentos: 1) es una muestra de los límites de dicha ortodoxia una vez confrontada con la realidad objetiva y la importancia de tener en cuenta el contexto de cada caso en particular; 2) también es una muestra de una estrategia política que prefiere hacer convivir dos sistemas como una forma de garantizar una transición hacia el deseado sistema totalmente privado.

Al respecto, 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. Algunos ejemplos bastan para ilustrar la profundidad de la velocidad y profundidad de la transformación impuesta en la Argentina. En cinco años, el gobierno peronista presidido por Carlos Menem impuso:

- Privatización de las empresas públicas más importantes.

- Remoción de barreras no tarifarias, con lo cual la economía se abrió total y abruptamente a flujos de importaciones bienes y servicios.

- Libre movimiento de capitales.

- Desde comienzos de 1991 impera un régimen de convertibilidad entre la moneda local y el dólar, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno.

- El país reprogramó su deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de los pagos en el contexto del Plan Brady.

- Se modificó el perfil tributario en favor de impuestos indirectos de base universal, al tiempo que se degradaron los componentes universales del gasto social en favor de políticas "focalizadas" en grupos de población seleccionados.

- Se cambió casi toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales.

- Casi todas las políticas sociales se vieron afectadas por la promoción de privatizaciones en sus áreas de influencia, incluyendo muy especialmente al programa de pensiones.

En este contexto, el interrogante que debería plantearse a la luz del tipo de reforma previsional impuesta en la Argentina es uno diferente: ¿por qué se insiste en imponer una reforma a cualquier costo, incluso cuando no están dadas las condiciones que la propia 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 muestra que son las deformaciones las principales causantes de los problemas? Por supuesto, parte de la explicación en utilizar una opción intermedia reside en que implica un alivio (no solución) de los problemas fiscales que derivan de la privatización total y abrupta del sistema público. Ahora bien, si la estrategia intermedia se adopta como una transición a la privatización que, a mi modo de ver, es el caso argentino, no debe entenderse como una alternativa ideológica a los postulados de la NOP sino como una salida práctica que busca hacer viable su imposición. De hecho, los funcionarios que impulsaron la reforma desde la SSS se trasladaron luego a la Superintendencia de AFJPs, como una señal clara de dónde sigue el juego para el gobierno y del poco interés en sostener al sistema público.

Otras enseñanzas pueden extraerse del caso argentino. En primer lugar, se trata de una reforma impuesta en un contexto 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 (ejemplo chileno). Sin embargo, la síntesis anterior demuestra que la democracia en Argentina funciona de forma bastante "acotada". Al respecto, es evidente que: i) el gobierno de Carlos Menem asumió con poderes extraordinarios como resultado del estado de anomia que había generado la hiperinflación; ii) se trata de un gobierno con mayoría amplia en el Legislativo y en las administraciones provinciales y municipales; iii) el Poder Judicial, al menos en sus instancias definitorias, está controlado por autoridades adictas al PEN; iv) se trata de un gobierno al que se subordinan las organizaciones sindicales; v) se trata de un gobierno con fuerte apoyo de financiamiento externo y de los organismos internacionales de crédito. No debe extrañar que reformas de este tipo se hayan impuesto también en países con democracias acotadas como Perú y México.

Otra enseñanza clara es la que refiere a los conflictos generacionales. La reforma argentina se impuso como resultado de profundizar dichos conflictos y no de aliviarlos. El gobierno negoció la reforma con los sindicatos más poderosos a los que les dio participación en las propias AFJPs. De esta manera, los sindicatos abandonaron la representatividad de los actuales pasivos e, incluso, trabajaron contra sus intereses.

Así, no debe extrañar que todas las medidas apunten al desfinanciamiento del 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 RPP. Nótese que esto no es el resultado de la "transición demográfica" que terminaría perjudicando a la última generación, argumento de la NOP, 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. En los hechos, esto repercutió en una profundización de la caída del haber mínimo y una mayor diferencia del mismo con respecto al haber medio (Cuadro 3), como forma de fortalecer el criterio contributivo en el sistema actual.

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 con el objeto de crear un "clima" reformista. El dato más notable es la llamada ley de "solidaridad previsional". Dado que el gobierno no pudo evitar la "opción" y la acumulación de problemas fiscales, se desliga de la obligación legal de cumplir los "derechos administrativos" adquiridos. El mensaje es claro: el Estado sólo pagará lo que puede, váyase al sistema privado. Pero, ¿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 PBU? En otras palabras, ¿no será que este tipo de refor-

mas también "engañan" en el corto plazo, dando la idea que pueden financiarse captando fondos de todos lados (incluyendo privatizaciones, asistencia externa) pero que en largo plazo no se pueden sostener? Si esto es así, y hay buenas razones para creerlo, bien puede ser que Argentina, en lugar de tener un sistema insostenible fiscalmente, 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" que otorgaba beneficios privilegiados que el conjunto de la sociedad terminaba financiando. Ahora el clientelismo político se diluye en un clientelismo de mercado, donde lo que cambia es la forma de administración de los intereses corporativos. Por ejemplo, ya 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 AFJPs 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 NOP 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. Aquí se necesitan ciertas precisiones.

En primer lugar, la misma fundamentación es confusa porque en el propio trabajo del BM se observa que es precisamente en los países con sistemas más "privados" donde los índices de pobreza son más altos y donde la diferencia entre viejos y niños es más acentuada (Banco Mundial, 1994: Gráficos 3.1. y 3.2.). EE.UU., Australia y Canadá muestran mayores índices de pobreza relativa que Alemania, los Países Bajos o Suecia, y menores índices en los viejos que en los niños. Chile sigue mostrando mayores índices que Uruguay, que tiene un sistema de base más universalista.

Por otro lado, es muy peligroso hacer comparaciones entre "grados" de pobreza, sobre todo si ésta se mide por niveles de ingresos que son muy volátiles. Ya previamente se ofrecieron evidencias que muestran que la población pasiva de Argentina tiene un fuerte 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 120% en autónomos. Un estudio de la Secretaría de Desarrollo Social muestra que de 4.200.000 personas que tienen más

de 60 años, 1.600.000 están en "riesgo intermedio" de pobreza, esto es, apenas por encima del límite (OISS-SDS, 1994). Que ésta es la situación lo demuestran numerosos programas asistenciales implementados para asistir a las personas de mayor edad. Lo llamativo es que estos programas no sólo atienden a los que no tienen cobertura previsional sino también a los que la tienen (Barbeito, 1995). De esta manera, por un lado se deterioran los haberes y, por el otro, se sale a salvar a los que por ese motivo son "pobres". Este es sólo un ejemplo de los probables resultados de la tan difundida estrategia de "focalización" en el área social.

Otro dato interesante es que el 75/85% de la población anciana de Argentina tenga vivienda propia (OISS-SDS, 1994). Es muy probable que esto se explique por los desvíos de fondos hacia programas de vivienda. Sin desconocer que una eficiente administración exigiría que estos desvíos no se produzcan y los distintos programas tenga 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 fondos se desviaron en parte a la obra social de los pasivos que, bueno es comentarlo, actualmente parece tener un desbalance financiero muy grande y un deterioro sustancial de los servicios brindados.

Pero, además, esta posición de la NOP muestra un deficiente análisis de campo y los límites de las generalizaciones basadas en meras deducciones ideológicas. Por ejemplo, mediante un amplio trabajo de campo en las villas miseria del Gran Buenos Aires, Lloyd-Sherlock (1994) demuestra que: 1) los ancianos son los miembros familiares más relegados en el propio núcleo familiar; 2) su vulnerabilidad frente a la pobreza es mayor, incluso, que la de los niños, en tanto no representan fuerza de trabajo capaz de generar ingresos propios; 3) su posibilidad de conseguir trabajo es muy baja y, en su caso, las condiciones son de extrema precariedad; 4) la falta de cobertura institucional se debe, entre otros factores, a la falta de un trabajo formal estable, insuficiencia de ingresos, desconocimiento de los requisitos de acceso y pasividad por parte de las burocracias en lo que refiere a la búsqueda del anciano con problemas.

Otros preocupantes efectos distributivos se observan en la mecánica de consolidación de la deuda previsional. A la vez que 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: aquellos que no estén urgidos por efectivo para atender sus nece-

sidades, pueden especular con la cotización, la cual subirá a medida que se aproxime la fecha de su cancelación, aparte de que se supone que la esperanza de vida será superior para 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.

Pero, además del contenido regresivo de las transferencias implícitas en esta estrategia de cancelación de deuda, tampoco se resuelve definitivamente el problema. Desde la misma fecha hasta la cual se reconoció la deuda devengada a enero de 1996, las causas contra la ANSeS por actualización de haberes previsionales serían unas 130 mil que involucran 2.800 millones de pesos, mientras que en el presupuesto de 1996 sólo están contemplados 20 millones para pagar sentencias firmes.[12] Y esto a pesar de que la reforma argentina no tiene una carga inmediata de "bonos de reconocimiento" como en Chile. La conclusión puede ser llamativa: el éxito fiscal de la reforma argentina depende de que el Poder Judicial siga subordinado al Ejecutivo por muchos años.

Otro aspecto muy discutible es el que refiere a los "incentivos" y a la anteriormente señalada secuencia virtuosa entre el ahorro, el crecimiento, los salarios y los beneficios. En primer lugar, no parece haber una propensión a la afiliación al RC por los "estímulos" que la NOP señala como definitivos. En los hechos, en Argentina es mayor la evasión en el RC (40% de los afiliados teóricos) que en el RPP y esto se debe a que, en gran medida, las propias AFJPs fomentaron la afiliación de grupos sin capacidad de aporte como una estrategia comercial que intenta demostrar mayor tamaño relativo que el real.

En los hechos, es posible afirmar que la cobertura efectiva no aumentó y es probable que haya bajado. Más aún, a fines de 1995 cerca de un 83% de los afiliados al RC eran trabajadores en relación de dependencia, con lo que queda demostrado que, hasta el momento, el sistema de capitalización individual no fue capaz de captar a los autónomos que eran el grupo de mayor evasión, y donde más deberían reflejarse 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 AFJP. Pero, al mismo tiempo, se está verificando un hecho inédito: entre 1992-94 el número de beneficios totales del SNPS bajó (Cuadro 2).

[12] La Procuración General del Tesoro señaló que durante 1993 se pagaron unos 306 millones de pesos a 9.622 demandantes, 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 entre 1/1/92 y 1/1/95 sólo 220 millones fueron en efectivo. El resto fue diferido en bonos previsionales.

La rebaja de los aportes patronales tampoco repercutió en mejoras en el mercado laboral. Por el contrario (Cuadro 5) las condiciones del mercado laboral argentino se deterioraron aceleradamente en los últimos años. En un primer momento, a pesar del elevado crecimiento económico pos-Convertibilidad, poniendo en discusión la hipótesis de que el crecimiento *per se* deriva en mayor empleo. Más aún, a fines de 1995, las AFJPs habían acumulado fondos equivalentes a 0,9 % del PBI (SAFJP, 1996), pero el producto del año fue negativo, con caídas de las remuneraciones de los trabajadores y de la recaudación fiscal. Como mínimo, hay que observar que hay "fuerzas macroeconómicas" que pueden contrarrestar los supuestos efectos positivos de la constitución de fondos y esto ya se observó también a comienzos de 1980. Los costos laborales de Argentina bajaron sustancialmente en los últimos años, a lo que se suman cambios en la legislación laboral que la ubican entre las más "flexibles" de la región y, sin embargo, las condiciones de ocupación continuaron deteriorándose. Precisando: no estoy diciendo aquí que los ahorros en las administradoras fomentaron la recesión pero seguramente no promovieron el crecimiento.

En cuanto a las inversiones de los fondos de pensiones, hasta el momento el comportamiento no corrobora la hipótesis de fuerte impacto en el financiamiento de largo plazo de la inversión. A fines de 1995, la mayor parte de la cartera está ocupada con Títulos Públicos Nacionales (48%) y con depósitos a Plazo Fijo (25%), mientras que las acciones de Sociedades Anónimas y de Empresas privatizadas llegan a 6% y las Obligaciones Negociables de corto y largo plazo a 9% (SAFJP, 1996). Al mismo tiempo, cayó el volumen y la rentabilidad en las Bolsas de Valores, particularmente desde el llamado efecto "tequila". Sin embargo, la rentabilidad de los fondos ha crecido sostenidamente (con fluctuaciones) y en el año 1995 llegó a 19,72% en una economía con baja inflación. Si bien esto corrobora la hipótesis de una fuerte capacidad de rentabilidad de los Fondos, hay que hacer notar que sus supuestos "eslabonamientos" positivos para la economía, aún no aparecen y que gran parte de la misma se debe a la deuda pública (que sacrificó impuestos por deuda) o a un mercado financiero con tasas reales inusualmente elevadas.

En realidad, muchos de los sistemas económicos en los que se promocionan estas reformas no tienen las condiciones macroeconómicas que la propia NOP plantea como "condición necesaria" para llevarla adelante. Sin embargo, en Argentina parecían verificarse –al menos coyunturalmente– muchas de esas condiciones, si bien con serias dudas sobre su estabilidad. Más aún, Argentina es un caso llamativo porque la reforma se hizo en el pico de un ciclo de crecimiento muy rápido que empezó a agotarse justo después de la reforma. Esto no implica para nada una relación causal, pero

arroja dudas sobre la linealidad de lo que plantea la NOP. Los problemas de crecimiento pueden no deberse a la falta 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, y sin discutir la eficiencia, el gasto administrativo del sistema de pensiones argentino era uno de los más bajos de la región y oscilaba en 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 3,67% para los aportes obligatorios, incluyendo 1,26% de promedio por seguro de invalidez y fallecimiento. La dispersión se explica fundamentalmente por este último ítem. Más aún, a pesar de que las comisiones por seguro de invalidez y fallecimiento bajaron notablemente desde 1994, las AFJPs no trasladaron esa rebaja a las comisiones totales que les cobran a los afiliados; también, se nota una menor importancia de los componentes variables de las comisiones en beneficio de los componentes fijos, lo cual evidentemente repercute en mayor medida sobre los ingresos más bajos.

En resumen, y asumiendo que en la descripción anterior no se alude al "largo plazo" (ejercicio que obliga a recurrir a muchas hipótesis) y que intencionalmente investiga los aspectos críticos del tema en cuestión, hasta el momento la reforma argentina ofrece muchas dudas sobre el destino final del camino emprendido. Particularmente, en lo que refiere a la capacidad de aumentar la cobertura, sostener niveles básicos de ingreso, cubrir con los requerimientos fiscales, aumentar la libertad de elección de las personas, fomentar el mercado de capitales. Asimismo, parece corroborar la hipótesis de alta capacidad de los fondos privados para generar rentabilidad, si bien esto no parece mejorar los niveles de evasión a pesar de todas las garantías que ofrece el Estado. A mi modo de ver, muchas de estas observaciones son aplicables a otras experiencias de reformas en América Latina en línea con la NOP.

6. Comentarios finales

La seguridad social es una materia de alta sensibilidad no sólo económica, sino también política y cultural. No está vinculada sólo con el crecimiento económico sino con la definición del conjunto de las oportunidades de vida de la población, con 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"?, ¿lo "básico" y "necesario" que lo "máximo"?, ¿la mayor "cobertura" que la mayor capitalización de fondos?

Las observaciones anteriores no significan ignorar la necesidad de reformas profundas a los sistemas de previsión en América Latina. Simplemente advierten 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, el impacto macroeconómico (en un esquema teórico específico) sobre la redistribución. La definición de equidad que sólo toma en cuenta el asistencialismo hacia 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, a la luz de muchas argumentaciones de las "teorías de la justicia", puede ser incluso equivocada. En ese sentido, la gran ventaja que tienen los sistemas mixtos –multipilares– de seguridad social (como pretende ser el argentino), no es que resuelven 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, sobre todo cuando la intención es que el componente privado absorba al público.

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 focalizar a los ricos, que son menos y más visibles, que a los pobres que son más y muchas veces se ocultan detrás de ciertos indicadores que no captan su situación. La pregunta no es simplemente cómo se extrae en forma compulsiva el ahorro de los trabajadores, sino que primeramente debe plantearse cómo se genera esa capacidad de ahorro que no puede sino derivar 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.

Los oscilantes ciclos económicos de los países latinoamericanos impiden construir una línea estable de ingreso de vida sobre la cual se puedan distribuir riesgos. La realidad es que en los países subdesarrollados el ingreso es muy inestable, con lo cual el consumo de bienes prioritarios es también volátil. En este contexto, el deterioro del nivel de vida por una pérdida coyuntural de acceso al sistema de salud o al educativo, 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 eventual-

mente 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 en 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 no tienen ni siquiera perspectivas de generar ingresos hacia 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 una cosa muy diferente a 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 los ingresos tributarios 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.

En este contexto, hay que admitir que los problemas que se vislumbran en el mercado laboral obligan a 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.

Piénsese en lo que parece ser la más sólida argumentación de la NOP: el problema demográfico. Más allá de reconocer el impacto directo de la caída de la tasa de sostenimiento sobre la ecuación financiera de un sistema de reparto, lo que no se enfatiza 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 a través de la capacidad de ampliar la cobertura en ese contexto. Lo que el sistema privado hace es sacarse –al menos teóricamente– el problema de encima trasladándolo a otro ámbito, pero para nada lo elimina.

La disyuntiva no se agota en el conflicto generacional, sino que se extiende el conflicto entre los grupos cada vez más reducidos que producen y ganan buenos niveles de ingreso y los que quedan excluidos de esa posibilidad; entre la estabilidad de ingresos que requiere un sistema de seguro individual y la inestabilidad que promueven las nuevas formas de contratación y de relaciones laborales. Sobre todo en un contexto 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 sobre la base de la productividad del capital fijo.

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

Más aún, ¿hasta dónde los mejores posicionados dejarán de reclamar 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, aunque construyan su alternativa administrada privadamente, si igual pagan impuestos? A los anteriores, se agregan otros interrogantes. ¿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 la pregunta: ¿cómo se hace para que algunos obtengan un máximo y otros al menos un mínimo?; hacia otra del tipo ¿cómo se hace para que la mayoría obtenga el máximo del mínimo? Para eso se trata de reorganizar tanto las políticas laborales como las sociales sobre otra lógica. Propuestas como la del "ingreso básico" o "ciudadano" (Lo Vuolo, 1995) pueden ayudar a cambiar el sentido de la discusión. Por ejemplo, el señalado 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, sean niños, jóvenes o viejos. 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 trabajo 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 lo 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 a ampliar los habituales términos del debate en la materia con la convicción de que para nada es un tema cerrado y resuelto, sino más bien uno que continúa lleno de interrogantes.

Cuadro 1

Tasas de imposición sobre los salarios en Argentina

Fecha	Previsión social			Asign familiares	Seguro desempl	Obras Sociales			FONAVI	INSSJyP			TOTAL	Aportes Trabajador	Contribuc. Empleador
	(1)	(2)	Subtotal	(2)	(2)	(1)	(2)	Subtotal	(2)	(1)	(2)	Subtotal		(1)	(2)
03.70	5,0	15,0	20,0	10,0	0,0	1,7	2,0	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	33,7	6,7	27,0
(...)															
08.80	11,0	15,0	26,0	12,0	0,0	2,7	4,5	7,2	5,0	1,0	0,0	1,0	51,2	14,7	36,5
10.80	11,0	0,0	11,0	12,0	0,0	3,0	4,5	7,5	0,0	1,0	0,0	1,0	31,5	15,0	16,5
04.84	11,0	0,0	11,0	12,0	0,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	0,0	1,0	36,5	15,0	21,5
09.84	11,0	7,5	18,5	12,0	0,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	0,0	1,0	44,0	15,0	29,0
11.85	11,0	10,5	21,5	9,0	0,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	0,0	1,0	44,0	15,0	29,0
01.87	11,0	12,5	23,5	9,0	0,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	0,0	1,0	46,0	15,0	31,0
07.88	10,0	11,0	21,0	9,0	0,0	3,0	4,5	7,5	5,0	3,0	2,0	5,0	47,5	16,0	31,5
02.89	10,0	11,0	21,0	9,0	0,0	3,0	6,0	9,0	5,0	3,0	2,0	5,0	49,0	16,0	33,0
08.91	10,0	16,0	26,0	9,0	0,0	3,0	6,0	9,0	0,0	3,0	2,0	5,0	49,0	16,0	33,0
12.91	10,0	16,0	26,0	7,5	1,5	3,0	6,0	9,0	0,0	3,0	2,0	5,0	49,0	16,0	33,0
12.93[3]	10,0	16-3,2	26-13,2	7,5-3,2	1,5-0,3	3,0	6-1,2	9-4,2	0,0	3,0	2-1,2	5-4,2	49-22,6	16,0	33-6,6
01.94	11,0	16-3,2	26-13,2	7,5-3,2	1,5-0,3	3,0	6-1,2	9-4,2	0,0	3,0	2-1,2	5-4,2	49-22,6	16,0	33-6,6
03.95[4]	11,0	16-8,0	26-19,0	7,5-3,8	1,5-0,7	3,0	6-3,0	9-6,0	0,0	3,0	2-1,0	5-4,0	49-32,5	16,0	33-16,5

(1) Aporte personal.
(2) Contribución patronal.
(3) 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 y tecnológica teniendo en cuenta la localización geográfica de las jurisdicciones (distancia desde Buenos Aires) y la incidencia de hogares pobres, Esta escala variaba del 30% al 80%.
(4) El decreto 372/95 extendió los beneficios de la disminución en las contribuciones patronales a todas las actividades, con excepción de las desarrolladas por los Estados nacional, provinciales y municipales, y modificó las tasas de descuento ubicando la escala entre 5% y 50%.

Cuadro 2

Evolución de los beneficios del Sistema Nacional de Previsión Social
Jubilaciones y Pensiones. A diciembre de cada año

	1976	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Jubilaciones	1.195 696	1.562 610	1.791 490	2.001.746	2.041 817	2.094.215	2.046.549	2.039.522
Pensiones	606 963	779 842	951 250	1 123.776	1.145 250	1.184.994	1.174.375	1.175.942
Total de beneficios	1.802 659	2.342 452	2.742 740	3 125.522	3.187.067	3.279.209	3.220.924	3.215.464

Fuente: Secretaría de Seguridad Social

Cuadro 3

Evolución de los haberes previsionales
Total del Sistema Nacional de Previsión Social. En $ de 1994 (*) a diciembre de cada año

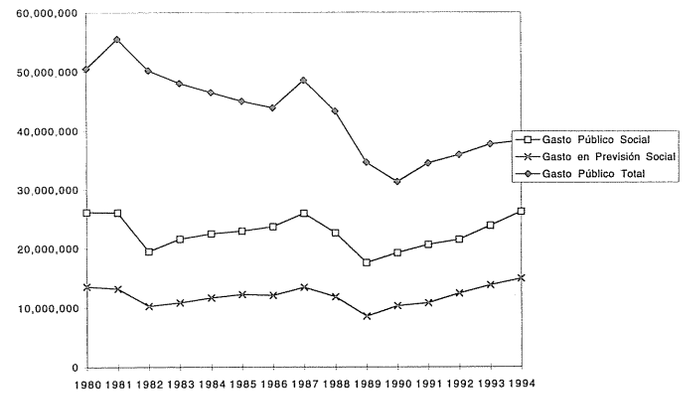
	1976	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Haber mínimo	267,9	274,5	285,7	192,9	196,6	167,3	155,8	150,0
Haber medio	311,5	417,3	326,1	263,6	242,1	278,2	276,9	271,1

(*) Deflactado por el índice de precios al consumidor.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Gráfico 4

Gasto público nacional. En miles de pesos de 1993



Cuadro 5

Evolución de los indicadores del Mercado de Trabajo.Total de los Aglomerados Urbanos.
Promedio de las dos ondas anuales

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tasa de desocupación abierta	2,6	6,1	7,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5
Tasa de subocupación horaria	5,2	7,3	9,1	8,3	8,2	9,1	10,3	12,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Encuesta Permanente de Hogares.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BARBEITO, ALBERTO y LO VUOLO, RUBÉN (1993), "La reforma del sistema previsional argentino, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso", en *Estudios del Trabajo*, N° 6, segundo semestre.

BARBEITO, ALBERTO (1995), "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social", en Lo Vuolo, Rubén (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

BEATTIE, ROGER y MCGILLIVRAY, WARREN (1995), "Una estrategia riesgosa, reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado *Envejecimiento sin crisis*", en *Revista Internacional de la Seguridad Social*, Nros. 3 y 4, 7-28.

GALLUP (1991), *Encuesta a los pasivos*, Buenos Aires, trabajo mimeografiado.

HABERMAS, JÜRGEN (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

LLOYD-SHERLOCK, PETER (1994), *Income maintenance strategies of elderly shanty town residents in Greater Buenos Aires*, Ph.D. thesis, University of London.

LO VUOLO, RUBÉN (1986), "The Financing of Social Security Programs and the Impact on Employment: the Case of Argentina", Pittsburgh, University of Pittsburgh, Master Thesis.

LO VUOLO, RUBÉN (1992), *Crisis y estrategias de reforma del sistema nacional de previsión en Argentina*, Santiago de Chile, Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, organizado por CEPAL, 3 al 5 de agosto.

LO VUOLO, RUBÉN (1993), "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*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

LO VUOLO, RUBÉN (comp.) (1995), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

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

SCHULTHESS, WALTER y DEMARCO, GUSTAVO (1993), *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. Santiago de Chile, Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL-SSS (1992), "Información sobre jubilados y pensionados. Sistema Nacional de Previsión Social", Buenos Aires, febrero, trabajo mimeografiado.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES - SAFJP (1996), *Memoria Trimestral N° 6. Trimestre Octubre-Noviembre-Diciembre 1995*, Buenos Aires, SAFJP, enero.

Resumen

A partir de julio de 1994 comenzó a regir un nuevo sistema previsional, cuya característica principal es la incorporación de sistemas de capitalización que reemplazan en parte al viejo sistema de reparto. El trabajo examina críticamente los argumentos que promueven las reformas realizadas por la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) y detalla específicamente la realizada en Argentina.

A pesar del poco tiempo que lleva en vigencia el nuevo sistema, sus limitaciones sobre el modelo "ideal" ya comienzan a ser notorias. Los serios problemas del mercado laboral en Latinoamérica son una restricción a las bondades planteadas por el modelo. Lo que el sistema privado hace es sacarse el problema de encima –al menos teóricamente– trasladándolo a otro ámbito, pero para nada lo elimina.

A la luz de la experiencia argentina de reforma previsional, se estimula a ampliar los habituales términos del debate en la materia con la convicción de que para nada es un tema cerrado y resuelto, sino más bien uno que continúa lleno de interrogantes.

Abstract

The new retirement system has begun in Argentina in July 1994, wich main characteristic was, in part, a replacement of the old PAYG system for one based on capitalisation. This work examines critically the arguments developed by the New Social Security Orthodoxy (NOP) and explains the reform made in Argentina.

Despite the short period of time the reform enjoys, this limits over the "ideal" one are notorious. The serious problems the labour markets have in Latin America are a restriction to the assumed benefits of the new model. What the private system has done is to transfer the problem, al least theoretically, to other places, but do not eliminate it.

From the experience of the argentinean reform, there is an stimulus to broaden the normal terms of the debate, with the conviction that this is not a closed subjet but one with many open questions.

Marta Novick

Ana M. Catalano

Reestructuración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz argentina

1. Introducción

1.1 Estrategias de desarrollo actuales del sector automotriz argentino

A lo largo de sus cuatro décadas de desarrollo, el sector automotriz en la Argentina fue un referente importante en materia de organización del trabajo, empleo industrial, concentración dinámica de trabajadores por unidad productiva, nuevas modalidades de relaciones laborales y nuevas propuestas de negociación colectiva. Obviamente ha variado a lo largo de estas décadas no sólo la complejidad técnica de las unidades fabricadas sino el mix de producción que ofertan las plantas, el grado de integración de las terminales y el nivel de calificaciones exigidas.

La industria automotriz es uno de los sectores económicos más modelados por las políticas públicas en la Argentina. El Estado ha sufrido fuertes presiones de los lobbys empresarios que se expresaron en reglamentaciones especiales aun en

Marta Novick es miembro de la Carrera de Investigador Científico en CEIL-CONICET; Facultad de Ciencias Sociales/UBA.

Ana M. Catalano es docente en la Facultad de Ciencias Sociales/UBA)