

Sistema previsional y pensamiento económico: irrealidad de los supuestos y predicciones falsas en el caso de la Argentina

Milva Geri

Resumen

En concordancia con la corriente principal de pensamiento económico, el Banco Mundial recomendó a los países latinoamericanos reformar sus sistemas previsionales y privatizarlos total o parcialmente. La Argentina fue uno de los países que siguieron esas recomendaciones, sin verificar previamente la validez de los argumentos ni el cumplimiento de los supuestos teóricos. A partir de información estadística pública y de la revisión histórica del sistema previsional argentino, se concluye que la mayoría de los argumentos esgrimidos por el Banco Mundial eran refutables en el momento de la reforma, que no solucionó los problemas que se propuso resolver. Por tal motivo, los encargados de tomar decisiones no deberían soslayar la historia económica de cada país antes de acatar recomendaciones de organismos internacionales.

Palabras clave

Seguridad social, sistemas económicos, organizaciones internacionales, pensiones, reforma económica, igualdad, jubilación, ingresos por jubilación, estudios de casos, Argentina

Clasificación JEL

H55, I38, J26

Autora

Milva Geri es Investigadora Asistente del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS). Correo electrónico: mgeri@iess-conicet.gob.ar.

La belleza de los seguros sociales es que carecen de solidez actuarial
(Samuelson, 1967, pág. 88).

I. Introducción

La corriente principal de pensamiento económico dio origen a partir de la década de 1960 a una importante discusión acerca del impacto de los sistemas previsionales en términos de bienestar intergeneracional y crecimiento económico. En esa discusión terminó predominando una visión de óptimo individual sobre la visión original de óptimo social. Se asumieron de forma explícita o implícita una serie de supuestos que simplifican enormemente el funcionamiento de sistemas previsionales en distintos países del mundo.

Influidos por la corriente principal del pensamiento económico, analistas del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protagonizaron en la década de 1990 una discusión que tuvo que ver fundamentalmente con el diseño óptimo de los sistemas previsionales. Mientras unos abogaban por la adopción de sistemas de capitalización individual, otros aconsejaban llevar a cabo reformas paramétricas que equilibraran los ingresos y egresos del sistema, sin efectuar reformas estructurales. Por último, la información empírica recopilada en los países que llevaron a cabo las reformas previsionales propuestas por el Banco Mundial pone de relieve que no se obtuvieron los resultados esperados por este organismo. La Argentina fue uno de los países en desarrollo que decidió acatar parcialmente las recomendaciones del Banco Mundial. Reformó su sistema previsional para implementar un sistema integrado (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997), el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en el que coexistieron durante 14 años un subsistema de reparto y uno de capitalización individual. El objetivo de este trabajo no es examinar los detalles de la reforma, ni las causas que condujeron al abandono del sistema de capitalización, pues esa tarea ya la han realizado otros autores (Cetrángolo, 1994; Rofman, 2002; Rofman, 2003; Bertranou y otros, 2012). Más bien se intentará demostrar no solo que durante la vigencia del sistema integrado se agravaron los problemas que se pretendía resolver (Bertranou y otros, 2015), sino que además la mayoría de los argumentos que sostuvo el Banco Mundial para defender la supremacía del sistema de capitalización individual frente al de reparto eran refutables en el momento de la reforma.

El artículo se estructura en tres secciones, además de esta. En la sección II se expone el recorrido que siguió la corriente principal de pensamiento económico al estudiar los sistemas previsionales desde fines de la década de 1950. La sección III se destina a describir el rol que asumieron en la política previsional argentina y de otros países latinoamericanos dos organismos internacionales: el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo. Por último, en la sección IV se demuestra, sobre la base de la revisión de la literatura jurídica pertinente y la información estadística disponible, que la reforma previsional en la Argentina no solucionó los problemas que se había propuesto solucionar.

II. Sistema previsional y pensamiento económico

En 1958, Paul Samuelson se propuso encontrar una solución de equilibrio general para la determinación del comportamiento de la tasa de interés a largo plazo, probablemente sin saber que estaba dando origen a un extenso debate en la teoría económica acerca del impacto de los sistemas previsionales sobre el bienestar. Siguiendo una tradición en economía política, el autor imaginó al famoso Robinson Crusoe haciendo un trato con la Madre Naturaleza¹. Le pidió que lo proveyera de bienes de consumo

¹ En clara alusión a David Ricardo, Marx (1937) advierte que a la economía política le gustan las robinsonadas.

futuros al alcanzar una edad avanzada, a cambio de bienes de consumo presentes en una relación uno a uno. Si Robinson guardara bienes perecederos como las uvas o los melones que recogía en la isla, sin duda obtendría una tasa de interés negativa. Si, por el contrario, pudiera criar conejos que se reprodujeran de acuerdo con el interés compuesto, obtendría entonces una tasa de interés positiva.

En un mundo sin dinero, pero con un flujo constante de nuevas generaciones igualmente productivas, los sistemas previsionales de reparto cumplirían la misma función que el hipotético trato con la Madre Naturaleza: intercambiar bienes y servicios de consumo mediante una transferencia intergeneracional. Si la población no creciera, ofrecer bienes a los actuales jubilados sería equivalente a ofrecerse a sí mismo estos bienes en un período posterior. Es decir, se estarían colocando estos bienes a una tasa de interés nula. En cambio, en una población con tasa de crecimiento positiva, proveer a los jubilados de hoy sería equivalente a colocar esos bienes a una tasa de interés positiva. Lo contrario sucedería si la tasa de crecimiento fuese negativa.

Samuelson (1958) sostuvo que la tasa de interés biológica que iguala a la tasa de crecimiento poblacional resulta socialmente óptima en un sentido kantiano, es decir, como imperativo categórico, en respuesta a la pregunta: ¿qué regla común puede establecerse como universal y perdurable en el tiempo por un individuo representativo? Sin embargo, la tasa de interés biológica no es la que prevalecería espontáneamente en un mercado en el que ninguna generación hiciera un trato con otra que aún no hubiera nacido. El autor concluyó entonces que los sistemas previsionales constituyen un contrato social al estilo de los de Hobbes o Rousseau, que asegura la sustentabilidad de los ingresos futuros de los jubilados cuando no es posible acumular capital físico o, alternativamente, cuando el dinero no cumple su función como reserva de valor y, por lo tanto, existen dificultades para trasladar el ahorro generado durante la etapa activa hacia la etapa pasiva de manera eficiente.

Años más tarde, Aaron (1966) demostró “la paradoja del seguro social” de Samuelson (1958), conforme a la cual el sistema previsional de reparto podría incrementar el bienestar de cada persona si la suma de la tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento de los salarios reales excediera a la tasa de interés. Como alternativa, el bienestar sería menor si la tasa de interés superara a la suma de estas tasas, a menos que: i) existieran imperfecciones de mercado que tornaran subóptima la situación de partida; ii) la redistribución de ingresos fuera un objetivo de la función de bienestar social, o iii) existieran economías de escala en la provisión pública de las pensiones. Sin embargo, todas estas consideraciones se dejarían de lado en el análisis económico de los sistemas previsionales y el enfoque de óptimo social terminaría siendo desplazado por un enfoque de óptimo individual.

De esta manera, Feldstein (1974) fue el encargado de dar un giro al artículo de Samuelson al argumentar que, en un mundo donde se introduce un volumen de dinero confiable que permite reservar valor de manera eficiente, los sistemas previsionales no son necesarios puesto que los individuos pueden y deben decidir libremente sus cantidades óptimas de consumo intertemporal y de horas de trabajo. La idea de que los individuos no necesitan al Estado para satisfacer sus necesidades económicas durante la vejez había sido introducida anteriormente por Friedman (1962), quien calificó el sistema previsional de reparto como una invasión a gran escala en la vida personal. Para Friedman (1962), los individuos deberían ser libres de cometer sus propios errores, incluido el de vivir penosamente en la vejez por no haber ahorrado lo suficiente. Este punto de vista resultaba diametralmente opuesto al de Samuelson (1975), quien consideraba justamente que la propia miopía de los agentes económicos era lo que hacía óptima la existencia de un sistema previsional paternalista.

Feldstein (1974) sugirió que los sistemas de reparto producían dos efectos nocivos para el crecimiento al interferir en las decisiones individuales: i) reducían el incentivo a ahorrar durante la etapa activa, y ii) disminuían la oferta laboral al establecer edades jubilatorias fijas. Con respecto al efecto neto del sistema previsional sobre el ahorro agregado, Feldstein (1976) reconocía que era necesario estimarlo en términos empíricos, ya que en términos teóricos era indeterminado al depender de la

intensidad relativa de dos efectos: i) el efecto de reemplazo del ahorro y ii) el efecto de retiro temprano. El primero iba en el sentido de disminuir el ahorro durante la etapa activa, una opción que podrían tomar los individuos al prever que contarían con un beneficio previsional, mientras que el segundo iba en el sentido de aumentar el ahorro para complementar el beneficio previsional y así alcanzar un nivel de consumo óptimo durante un período de retiro más largo. Las estimaciones del autor sugerían que el sistema previsional de reparto de los Estados Unidos reducía el ahorro privado en un 38%, lo que a su vez reducía el volumen de capital acumulado en un 60% y, en consecuencia, el producto interno bruto (PIB) en un 11% (Feldstein, 1974).

A pesar de que el trabajo empírico de Feldstein (1974) fue objeto de serias críticas metodológicas (Darby, 1977; Esposito, 1978; Barro, 1979; Leimer y Lesnoy, 1982; Atkinson, 1995), sus ideas teóricas terminaron imponiéndose en la literatura económica. Franco Modigliani (1986) sostuvo que el principal parámetro que controla la tasa de ahorro, dado un nivel de producto, es la duración del período de retiro. Según el autor del modelo del ciclo de vida, el sistema previsional afecta la duración de tal período al incentivar los retiros tempranos. Modigliani (1966) consideraba que las decisiones de consumo y ahorro respondían a una optimización intertemporal de los individuos para alcanzar una distribución preferida de su consumo a lo largo de la vida. En tales decisiones intervenía la tasa de crecimiento poblacional (al modificar la proporción relativa de jóvenes y ancianos) y la productividad (al modificar el nivel de ingreso en el que se basan las decisiones de consumo y ahorro).

Las ideas de Martin Feldstein fueron difundidas rápidamente por infinidad de autores mediante el diseño de modelos de equilibrio general dinámicos que representan el funcionamiento de una economía de acuerdo con la teoría neoclásica del ciclo de vida en condiciones de información perfecta, mercados de trabajo y de capital perfectos y homogeneidad y racionalidad de los individuos, lo que implica preferencias intertemporalmente coherentes y ausencia de miopía. En esta línea, uno de los trabajos pioneros fue el de Auerbach y Kotlikoff (1987), quienes sostuvieron que, cuando la tasa de interés es superior a la tasa de crecimiento poblacional, los sistemas de reparto disminuyen el bienestar de las generaciones futuras por dos razones. En primer lugar, porque los futuros jubilados recibirían mayores beneficios si invirtieran sus ahorros a la tasa de interés del mercado. En segundo lugar, porque el desplazamiento de ahorro privado que genera la existencia de un sistema previsional disminuye la formación de capital y, por lo tanto, la economía alcanza un estado estacionario con menor nivel de producto per cápita.

Auerbach y Kotlikoff (1987) observaron que la compleja relación entre las tasas de aportes y contribuciones y los eventuales beneficios jubilatorios era incomprendida por la mayoría de los trabajadores, quienes percibían esas tasas como meros impuestos al trabajo que terminaban distorsionando la oferta laboral. Por tal motivo, los autores sugirieron que el Gobierno debería limitarse a obligar a los individuos a ahorrar en cuentas individuales cuyos fondos se colocaran a una tasa de interés para ser restituidos en el momento del retiro. De esa manera, los trabajadores interpretarían cada dólar depositado en su cuenta como un dólar transferido hacia su etapa pasiva, sin ningún efecto de distorsión sobre la oferta laboral.

Por su parte, Feldstein (1997) reconoció que la verdadera razón para abandonar los sistemas de reparto no era que estos estuvieran en bancarrota o no fueran sostenibles, sino que abandonarlos mejoraría el bienestar de los individuos, puesto que un sistema privado de cuentas individuales sería capaz de otorgar los mismos beneficios que el sistema de reparto, pero a un costo menor. El autor establecía tres condiciones para el éxito de la transición desde un sistema de reparto hacia uno privado de capitalización individual: i) el producto marginal del capital debía exceder a la tasa de crecimiento de los salarios; ii) la tasa a la que se descontaba el consumo futuro debía exceder a la tasa de crecimiento de los salarios, y iii) la economía debía estar creciendo. Para Feldstein (1997), la transición sería exitosa porque el sistema privado requería una menor tasa de aportes que el sistema público para otorgar los mismos beneficios. De este modo, la generación de transición no tendría que efectuar un esfuerzo muy grande para mantener a los jubilados y, al mismo tiempo, podría ahorrar para su propia jubilación.

Las condiciones para el éxito de una reforma previsional y la admisibilidad de los supuestos en que se basa un modelo neoclásico del tipo propuesto por Martin Feldstein fueron escasamente analizadas antes de hacer recomendaciones de política previsional a países como la Argentina. Tal vez ello se deba al célebre principio de Milton Friedman: la pregunta relevante sobre los supuestos de una teoría no es si son descriptivamente realistas, porque nunca lo son, sino si la teoría funciona, es decir, si es capaz de hacer predicciones lo suficientemente precisas (Friedman, 1953, pág. 15). Lo cierto es que organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se precipitaron a recomendar a los países en desarrollo que reformaran sus sistemas previsionales para privatizarlos total o parcialmente. En sentido contrario, analistas de la OIT previeron que los riesgos que surgirían de dicha reforma serían mayores que los que estaban presentes en ese momento (Mesa-Lago, 1996).

III. El debate internacional: el Banco Mundial frente a la Organización Internacional de Trabajo

En concordancia con la corriente principal de pensamiento económico, el Banco Mundial cuestionó el desempeño de los sistemas previsionales de reparto en su famoso informe publicado en 1994 titulado *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Los argumentos allí esgrimidos fueron los siguientes: i) el potencial redistributivo de estos mecanismos se ha utilizado en ocasiones para beneficiar a los ricos a costa de los pobres; ii) los beneficiarios enfrentan el riesgo político de que los beneficios se reduzcan por ley, además de que muchos países no actualizan los beneficios y la inflación les hace perder poder adquisitivo; iii) los mecanismos de reparto son insostenibles a largo plazo, pues se beneficia a una generación en perjuicio de otra; iv) los costos sociales en términos de evasión e informalidad laboral son considerables y los sistemas de reparto entrañan altos costos laborales que disminuyen la productividad, el nivel de empleo y el producto, y v) los sistemas previsionales de reparto reducen el ahorro agregado y la inversión.

De acuerdo con el Banco Mundial (1994), la protección de los ingresos y su redistribución para prevenir la pobreza en la vejez eran dos objetivos diferentes del sistema previsional y debían resolverse con un mecanismo que incluyera distintos pilares. Tal mecanismo contaría con un primer pilar no contributivo financiado con impuestos generales para ocuparse de la redistribución y el alivio de la pobreza, mientras que un segundo pilar de capitalización individual se ocuparía de la protección de ingresos. Por último, un tercer pilar voluntario proveería protección adicional a quienes así lo desearan. Con este diseño, el Banco Mundial consideraba que los países podrían lograr dos objetivos al mismo tiempo: i) volver sostenibles los sistemas previsionales, y ii) aliviar la pobreza de las personas mayores, todo ello sin distorsionar las variables económicas involucradas en el crecimiento y el empleo.

Diversos países de América Latina, entre ellos la Argentina, decidieron seguir las recomendaciones del Banco Mundial y reformar sus sistemas previsionales para organizarlos en un mecanismo multipilar. En paralelo a ello, analistas de la Organización Internacional del Trabajo que se oponían a las recomendaciones del Banco Mundial cuestionaron los argumentos del organismo con los siguientes contraargumentos: i) muchos de los postulados teóricos del Banco Mundial, como la supuesta distorsión de la oferta de trabajo y la disminución del ahorro agregado, carecen de apoyo empírico suficiente; ii) ciertos eventos, como el aumento de la ratio de dependencia que ocasiona el envejecimiento poblacional o la mayor probabilidad de los ricos de acceder a los beneficios dada su mayor esperanza de vida, se asocian incorrectamente a los mecanismos de reparto, sin considerar que ambos eventos son independientes del mecanismo previsional adoptado; iii) no se reconoce el rol histórico de los mecanismos de reparto en países industriales respecto al suavizamiento del consumo y el alivio de la pobreza de las personas

mayores, como tampoco la eficiencia administrativa con que se lograron estos objetivos, y iv) se deposita demasiada confianza en los mercados de administradoras de fondos en países en desarrollo (Beattie y McGillivray, 1995; Singh, 1996; Midgley, 1999).

En esa línea, Beattie y McGillivray (1995) reconocieron que, si bien la redistribución perversa de pobres a ricos es inevitable en un sistema que pretende diversificar el riesgo de longevidad de una población en su conjunto, los pobres que alcanzan la edad jubilatoria obtienen tasas de reemplazo mayores debido a los componentes de suma fija contenidos en las prestaciones previsionales, argumento que también sostuvo Barr (2002) años más tarde. En relación con los mecanismos de capitalización, los autores recalcaron que los beneficios eran indefinidos y los individuos enfrentarían una enorme incertidumbre al respecto, dado que dependerían de la capacidad de contribución individual, de la tasa de retorno que lograra la administradora, del monto de las comisiones y costos administrativos que se deducirían del fondo y de los cálculos actuariales. Tales cálculos discriminarían a las mujeres por el hecho de que viven más, lo que produciría un sesgo de género (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999), y los pobres podrían obtener tasas de reemplazo inferiores a las mínimas establecidas por la OIT (1967). El Estado en definitiva tendría que tomar medidas para compensar a los individuos que no obtuvieran cobertura o cuyas prestaciones fueran insuficientes.

Por otra parte, Singh (1996) reunió información empírica del caso chileno². Utilizó estos datos para argumentar en contra de las reformas propuestas por el Banco Mundial: i) los costos de transición representaron un 5% del PIB; ii) la población pobre presenta una baja tasa de aportes efectivos; iii) la población rica goza de una mayor tasa de retorno promedio de los fondos, y iv) los costos administrativos son elevados y las comisiones representan el 15% de los aportes y contribuciones.

Asimismo, Singh (1996) criticó el argumento según el cual un país se desarrollaría gracias al crecimiento del mercado de capitales, algo que según el Banco Mundial sucedería por el solo hecho de crear un mercado de administradoras de fondos de pensiones. El autor puso en duda que el desarrollo de tales mercados se tradujera en mayor crecimiento. Afirmó que, de acuerdo con la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes (1936), la probabilidad de especulación y sobrevaloración del corto plazo es mayor cuando este tipo de mercados se encuentran más desarrollados. A su vez, países como Alemania y el Japón se habrían industrializado con anterioridad al desarrollo de sus mercados de capitales. Según el autor, resultaba paradójico que las teorías reformistas tuvieran más apoyo en los Estados Unidos y el Reino Unido, países donde el mercado de capitales había desempeñado un papel crítico en la economía.

En esa misma línea, Midgley (1999) interpretó la ola reformista como una consecuencia directa de las ideas de libre mercado propugnadas por Friedman y Hayek, autores que se opusieron fervientemente a las políticas del Estado de bienestar de la posguerra. En este sentido, el término “reforma” se empleaba de manera eufemística para denotar la privatización del sistema previsional defendida por quienes consideraban que la seguridad social se había vuelto irrelevante (Midgley, 1999, pág. 95). Midgley denunció a la industria estadounidense de administradoras de fondos de pensiones por su cabildeo a favor de la privatización del sistema previsional y a los medios de comunicación estadounidenses por publicar informes erróneos que anunciaban la bancarrota del sistema de reparto. Algo similar había denunciado Mesa-Lago (1996) en uno de los primeros artículos críticos sobre las reformas previsionales, en que menciona a los “consultores internacionales que creen en la universalidad del modelo chileno” (Mesa-Lago, 1996, pág. 82) y que dedican pocas páginas al diagnóstico del sistema público de pensiones del país que están estudiando, destinando el grueso de sus informes a reproducir la receta chilena.

² Chile fue el país pionero en América Latina en reformar su sistema previsional en la década de 1980. Su caso suele citarse como paradigmático.

Años más tarde, reconocidos economistas como Orszag y Stiglitz (2001) se ocuparon de refutar en términos teóricos diez mitos acerca de los sistemas de seguridad social, muy frecuentes en la literatura económica e incluidos entre los principales argumentos esgrimidos por el Banco Mundial. Se refirieron, por ejemplo, al supuesto aumento del ahorro agregado al abandonar los mecanismos de reparto, la supuesta mayor tasa de retorno esperada que se asocia a los mecanismos de capitalización, los incentivos que generan en el mercado laboral uno y otro mecanismo, el grado de competitividad en el mercado de administradoras de fondos de pensiones y el rol de los Gobiernos en cada mecanismo. Por su parte, Barr (2002) demuestra magistralmente que los choques demográficos son adversos no solo para los sistemas previsionales organizados con un mecanismo de reparto, sino también para aquellos organizados con un mecanismo de capitalización individual. Por otra parte, el mecanismo de reparto permite aprovechar el segundo bono demográfico (Lee y Mason, 2010), mediante la inversión pública en capital humano, mientras que el de capitalización individual no lo permite.

Con respecto a la causa principal de las diferencias entre el Banco Mundial y la OIT, Mesa-Lago (1996) sostiene que ambos organismos propusieron sistemas multipilares, aunque las diferencias se encuentran en el segundo pilar. Mientras que el Banco Mundial sugiere la administración privada de los fondos con regulación estatal, contribuciones definidas de trabajadores y empleadores y beneficios no definidos, la OIT sugiere la administración pública de los fondos a cargo de un seguro social, financiamiento a partir de aportes, contribuciones patronales e impuestos, beneficios definidos y capitalización parcial y colectiva. Por su parte, Queisser (2000) recalca que, mientras que el Banco Mundial presta mayor atención a los derechos de propiedad adquiridos mediante el pago de contribuciones y el interés acumulado, la OIT concibe la provisión para la vejez como un deber social colectivo, cuyo objetivo principal es garantizar un mínimo de seguridad de ingresos, tanto para los beneficiarios actuales como para los futuros.

Si bien la OIT fue contraria al uso de los sistemas de seguridad social como herramienta para el desarrollo del mercado de capitales, Queisser (2000) sugiere que el enfoque dogmático que caracterizó el debate entre analistas del Banco Mundial y de la OIT fue dando lugar de forma paulatina a un enfoque predominantemente pragmático, a tal punto que las posiciones otrora enfrentadas comenzaron a converger en algunos aspectos. Esto ya lo había observado Mesa-Lago (1996), quien aseguró que, a pesar del desacuerdo insoluble entre ambos organismos acerca de las reformas previsionales estructurales, la OIT comenzó a considerar algunos de los objetivos económicos y el Banco Mundial incluyó en sus análisis aspectos sociales como la equidad. Así, en 1999 Joseph Stiglitz, como economista jefe del Banco Mundial, criticó las recomendaciones del informe elaborado cinco años antes por ese organismo, sobre todo por asumir condiciones basadas en los óptimos (*first-best*). Por su parte, la OIT incorporó, como requisito para considerar adecuadas las prestaciones previsionales, que estas funcionen “en sinergia con los instrumentos de empleo y con las políticas fiscales y otras políticas económicas” y que no acarreen “consecuencias económicas no deseadas” (OIT, 2011, pág. 35).

En este mismo sentido, Barr y Diamond (2009) advierten que, desde el punto de vista de los individuos, el objetivo del sistema previsional es el suavizamiento del consumo y la provisión de un seguro contra el riesgo de vivir demasiado o no lo suficiente. Sin embargo, los Gobiernos tienen el objetivo adicional de aliviar la pobreza y redistribuir ingresos, así como metas de eficiencia y crecimiento económico que en principio parecerían ajenas al sistema previsional, pero que terminan siendo afectadas por este. Por lo tanto, el análisis debe evitar la “visión de túnel” y tender hacia la optimización respecto de todos estos objetivos. Para ello, los autores desaconsejan circunscribirse al marco teórico de los óptimos. Consideran que asumir que los individuos toman decisiones óptimas y que los mercados de trabajo y de seguros y las instituciones de ahorro funcionan de forma ideal simplifica el análisis, pero no representa la realidad de la mayoría de los países en desarrollo.

Durante las últimas décadas, distintos autores se esforzaron por incorporar a los modelos de equilibrio general elementos como la incertidumbre (Ermolieva, 2004; Auerbach y Lee, 2009), los mercados imperfectos de trabajo (Krueger, 2006; De la Croix, Pierrard y Sneessens, 2010) y de capital

(Fehr y Habermann, 2005; Verbic, 2008; Hosseini, 2015), las preferencias por el legado de herencias (Kotlikoff, Smetters y Walliser, 2007) y el bienestar de la familia (Fuster, İmrohoroğlu e İmrohoroğlu, 2007; Fehr, Kallweit y Kindermann, 2015), la heterogeneidad de los individuos en cuanto a productividad (Wang y otros, 2004; Nishiyama y Smetters, 2005; Buysel, Heylen y Van De Kerckhove, 2012), la aversión al riesgo (Binswanger, 2007) y la probabilidad de supervivencia (Chauveau y Loufir, 1997); elementos que limitan la racionalidad, tales como la miopía (Docquier, 2002; Kiraly y Simonovits, 2016; Börsch-Supan, Hartl y Leite, 2017) y las preferencias incoherentes (İmrohoroğlu, İmrohoroğlu y Joines, 2003; Fehr, Habermann y Kindermann, 2006; Kumru y Thanapoulos, 2010), así como las proyecciones demográficas de países específicos (Meijdam y Verbon, 1997; De Nardi, İmrohoroğlu y Sargent, 1999; Börsch-Supan, Ludwig y Winter, 2006; Krueger y Ludwig, 2006). En estos casos los resultados son siempre una cuestión cuantitativa que depende del valor de los parámetros que se asumen en el modelo específico. Por tal motivo, la conclusión habitual en este tipo de ensayos es que el resultado cambia al modificarse los parámetros y no es posible predecir los resultados si no se conocen en detalle las características del sistema previsional específico que se está intentando modelar y las particularidades de la economía en que se encuentra inmerso.

IV. Irrealidad de los supuestos y predicciones falsas en el caso de la Argentina

A continuación, se discuten cinco argumentos esgrimidos por el Banco Mundial en su informe *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (1994). La discusión se hace en términos teóricos y también sobre la base de la información empírica referente al caso argentino.

1. El potencial redistributivo de un mecanismo de reparto se ha utilizado para beneficiar a los ricos a costa de los pobres

El primer argumento que sostiene el Banco Mundial se explica por el hecho de que los pobres suelen vivir menos que los ricos e incorporarse antes a la fuerza laboral. Por esa razón financiarían beneficios durante más tiempo y en muchos casos no alcanzarían la edad mínima para jubilarse o sobrevivirían menos tiempo después de retirarse. Lo cierto es que los pobres viven menos que los ricos, independientemente de cuál sea el mecanismo previsional adoptado por un país. La verdadera solución a este dilema sería establecer edades mínimas jubilatorias diferenciales por nivel de ingreso o permitir regímenes diferenciales para las actividades que implican un mayor desgaste de la salud. De hecho, en la Argentina existen una serie de regímenes diferenciales que toman en cuenta esta desigualdad en la distribución de la esperanza de vida según actividad.

Por otra parte, la distribución de la cobertura previsional por nivel de ingreso no se volvió más equitativa al cabo de 14 años de vigencia del mecanismo mixto. En el cuadro 1 se muestra, a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que realiza el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), la cobertura previsional activa por decil de ingreso per cápita familiar dos meses antes de la entrada en operación del sistema mixto (mayo de 1994) y durante el último trimestre en que estuvo vigente (cuarto trimestre de 2008). Al mismo tiempo, se muestra la cobertura previsional pasiva en mayo de 1994 y en el tercer trimestre de 2005. En este caso se toma este último período para evitar la influencia del Plan de Inclusión Previsional, que en noviembre de ese año flexibilizó los requisitos para acceder a las prestaciones, elevando artificialmente la cobertura pasiva.

Cuadro 1
Argentina: distribución de la cobertura previsional^a antes y después
de la entrada en operación del sistema mixto^b
(En porcentajes)

Decil de ingreso per cápita familiar	Cobertura activa, mayo de 1994	Cobertura activa, cuarto trimestre de 2008	Cobertura pasiva, mayo de 1994	Cobertura pasiva, tercer trimestre de 2005
Decil I	29	10	70	48
Decil II	48	28	68	63
Decil III	56	41	66	66
Decil IV	57	55	67	65
Decil V	58	55	75	65
Decil VI	61	64	68	63
Decil VII	62	69	70	67
Decil VIII	63	76	74	70
Decil IX	67	80	74	66
Decil X	67	85	73	64

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual (mayo de 1994) y continua (tercer trimestre de 2005 y cuarto trimestre de 2008).

^a Cobertura activa: porcentaje de asalariados con descuento jubilatorio; individuos ponderados. Cobertura pasiva: porcentaje de personas con edades superiores a las edades mínimas jubilatorias que perciben una jubilación o pensión mayor que cero; individuos ponderados.

^b El sistema mixto (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) comenzó a operar en julio de 1994.

Se observa que entre 1994 y 2008 la cobertura activa se redujo en los cinco primeros deciles de ingreso per cápita familiar y aumentó en los cinco deciles de ingresos superiores, lo que implica una mayor inequidad en la distribución del acceso a la protección previsional de los trabajadores activos. La cobertura previsional pasiva, si bien se redujo en todos los deciles de ingreso, presentó en el caso de las personas mayores del primer decil de ingreso una disminución proporcionalmente mayor que en el resto, lo que también implica una mayor inequidad de acceso a la protección previsional durante la etapa pasiva. Se concluye así que la introducción de un mecanismo de capitalización individual no solucionó la inequidad de acceso a la protección previsional, resultado que era previsible en el momento de la reforma.

2. Los beneficiarios enfrentan el riesgo político de que los beneficios se reduzcan por ley; muchos países no actualizan los beneficios y la inflación les hace perder poder adquisitivo

Al sostener este argumento se asume implícitamente que los mecanismos de reparto tienen mayores dificultades para lidiar con la inflación y que solo con estos mecanismos existe riesgo político. A pesar de sus críticas a la reforma previsional chilena, Arenas de Mesa y Montecinos (1999) parecen adherir a este argumento, pues afirman que el sistema privado moderó en Chile los riesgos existentes antes de la reforma mediante la indexación por inflación de las pensiones y que los fondos privados de pensiones son menos propensos a la mala gestión o al uso político.

Sin embargo, tanto el riesgo político como los efectos de la inflación son independientes del mecanismo previsional adoptado. Con respecto al riesgo político, Kay (2009) se ocupó eficazmente de refutar la idea de que solo con un mecanismo de reparto existe riesgo político. El autor menciona dos hechos de la historia previsional argentina como ejemplos de riesgo político durante la vigencia del mecanismo mixto: la pesificación asimétrica en 2002 y la estatización de fondos en manos de las administradoras privadas en 2008. Los sucesos se relatan a continuación.

En diciembre de 2001, el Decreto núm. 85 hacía referencia en sus considerandos a “la grave crisis económica y social” que afectaba a la Argentina y hacía “imprescindible adoptar medidas” que aseguraran “que todos los sectores de la población, frente al ineludible principio de solidaridad”, contribuyeran “para alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas”. Con este argumento, se declaraba el estado de emergencia del sistema previsional por el término de un año. Durante ese período se reducirían nominalmente los montos de los haberes en un 13%. De acuerdo con Rofman (2002), a partir de ese momento los beneficiarios comenzaron a sufrir un proceso de reducción real de sus haberes cercano al 28,5%, como resultado de la reducción nominal del 13% en combinación con la inflación del primer trimestre de 2002.

Por su parte, todos los acreedores del sistema financiero, entre los que se encontraban las administradoras privadas de fondos de pensiones y, por ende, los beneficiarios del subsistema de capitalización, se vieron obligados a aceptar la reconversión a pesos y la devolución de sus depósitos en dólares a razón de 1,4 pesos por dólar, según lo indicado en el Decreto núm. 214. Tres días antes de la publicación de esta norma en el Boletín Oficial, cada dólar costaba 2,05 pesos de acuerdo con el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Siete años más tarde, mediante la Ley núm. 26425, se dispuso la unificación del sistema previsional en un único régimen de reparto que se llamaría Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El sistema de capitalización quedó absorbido y sustituido por el nuevo sistema. Los fondos acumulados hasta ese momento en las cuentas de capitalización individual pasarían a formar parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). El FGS solo podría emplearse para el pago de beneficios previsionales y sus activos se invertirían “de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social”. A fines de 2010, los activos del FGS, de los cuales casi un 60% se encontraban invertidos en títulos públicos, representaban un 12% del PIB. Esos activos fueron equivalentes al 197% del gasto en jubilaciones y pensiones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en ese año (Bertranou y otros, 2011).

Por último, podría argumentarse que la existencia de un mecanismo de indexación de las prestaciones previsionales es independiente del mecanismo previsional adoptado. En efecto, en la Argentina existe desde 2009, con el nuevo mecanismo de reparto, una fórmula de movilidad (reajuste) previsional conforme a la cual se actualizan las prestaciones en función de la variación del salario y los recursos de la seguridad social, indicada en la Ley núm. 26417. En diciembre de 2017, dicha fórmula fue modificada por la Ley núm. 27426 para sustituir el indicador asociado a la recaudación de recursos de la seguridad social por un indicador asociado al nivel general de precios, además de que se aumentó el ponderador de este último.

3. Los mecanismos de reparto son insostenibles a largo plazo; se beneficia a una generación en perjuicio de otra

El tercer argumento se basa en la idea de que todo sistema de reparto es sostenible en sus primeros años de funcionamiento, pero deja de serlo cuando el envejecimiento poblacional avanza, porque se reduce la cantidad de aportantes y aumenta la de beneficiarios. De esta manera, los sistemas de reparto favorecen a las primeras generaciones de beneficiarios en detrimento de las siguientes. Una vez más, podría decirse que el proceso de envejecimiento es independiente del mecanismo previsional y que lo relevante es determinar con qué mecanismo pueden aprovecharse mejor los bonos demográficos. Por otro lado, si bien no se niega que las primeras generaciones de argentinos hayan podido disfrutar

de mejores beneficios que las siguientes (Diéguez y Petrecolla, 1974; Arza, 2006), ello no puede atribuirse por completo al envejecimiento poblacional, sino que depende en gran parte del desempeño del mercado laboral.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas efectuado en 1991, existían en la Argentina 4,8 personas mayores de 18 años y menores de la edad mínima jubilatoria actual por cada persona mayor que esa edad. Los dos censos posteriores mostraron una leve reducción de esa ratio a 4,6 personas en edad activa por cada persona mayor en edad de retirarse. Lo anterior implica que, en 19 años, la cantidad de individuos en edad de trabajar por cada individuo en edad de retirarse se modificó en apenas 0,2 personas. Sin embargo, el número de trabajadores formales por cada beneficiario del sistema previsional representa la mitad del valor indicado. En el cuadro 2 se muestra la ratio de sostenibilidad previsional en mayo de 1994 (momento anterior a la entrada en operación del mecanismo mixto) y en el cuarto trimestre de 2008 (último trimestre de su funcionamiento). Se considera esta versión de la ratio de sostenibilidad, que incluye el número de aportantes efectivos, en lugar de aportantes potenciales, debido a que la diferencia puede ser sustancial en contextos de desempleo e informalidad laboral.

Cuadro 2

Argentina: ratio de sostenibilidad previsional^a, 1994-2008
(En número de trabajadores formales por cada beneficiario del sistema previsional)

Período	Ratio de sostenibilidad
Antes de la entrada en operación del mecanismo mixto (mayo de 1994)	1,61
Valor mínimo (mayo de 1996)	1,54
Valor máximo (tercer trimestre de 2006)	2,40
Último trimestre de operación del mecanismo mixto (cuarto trimestre de 2008)	2,01

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual (mayo de 1994-mayo de 1996) y continua (tercer trimestre de 2006-cuarto trimestre de 2008).

^a Número de asalariados con descuento jubilatorio respecto del número de beneficiarios de jubilación o pensión. Individuos ponderados.

Se observa que la ratio de sostenibilidad no se modificó sustancialmente durante el período de vigencia del mecanismo mixto. Con un rango de variación inferior a un trabajador formal por cada beneficiario, la evolución de este indicador revela la incapacidad del mercado laboral para asegurar trabajo en condiciones formales para todos los argentinos, dificultad que agrava las inherentes al proceso de envejecimiento poblacional, independientemente del mecanismo previsional adoptado.

4. Los costos sociales en términos de evasión e informalidad laboral son considerables; los sistemas de reparto entrañan altos costos laborales que disminuyen la productividad, el nivel de empleo y el producto

Subyace a este argumento la idea de que la evasión y el trabajo informal son siempre una decisión individual del propio trabajador, que resulta de su incapacidad para percibir la relación directa entre los aportes efectuados y los beneficios previsionales esperados. Dicha incapacidad sería el principal incentivo a la evasión de las obligaciones previsionales. Por otra parte, desde el punto de vista de los empleadores, suele alegarse que los elevados costos laborales crean desincentivos a la formalización de los trabajadores.

En la Argentina, las contribuciones patronales se redujeron en varias oportunidades, con el objetivo de incentivar una mayor formalización de los trabajadores en relación de dependencia. En septiembre

de 1980, por ejemplo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social decidió suprimir las contribuciones patronales mediante la resolución núm. 192. En los considerandos de la norma se argumentaba que la disminución de costos para las empresas por concepto de cargas sociales mejoraría la competitividad y eliminaría un impedimento para la contratación de mano de obra, “posibilitando así el mantenimiento del nivel de plena ocupación”. Esta norma estuvo vigente durante cuatro años, hasta su derogación en septiembre de 1984 con la Ley núm. 23081. Las contribuciones patronales se restablecieron entonces en el 50% de las vigentes en septiembre de 1980, es decir, un 7,5%.

En agosto de 1991, en virtud de la Ley núm. 23966, las contribuciones patronales se establecieron en un 16% del salario. Esa proporción fue ratificada por la Ley de Reforma Previsional núm. 24241, aprobada en septiembre de 1993. Sin embargo, siete meses antes de que el mecanismo integrado comenzara a operar, se sancionó el Decreto núm. 2609, mediante el cual se establecía un mecanismo de reducción de las contribuciones patronales estipuladas en la ley que había aprobado el Congreso. En sus considerandos se afirmaba, como ya se había hecho en 1980, “que es un objetivo prioritario de la política económica nacional establecer las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad y los niveles de ocupación”, “que con miras a ese objetivo resulta particularmente necesario instrumentar medidas que tiendan a la reducción del nivel de los costos en el proceso económico” y que la “disminución de las contribuciones sobre la nómina salarial debe ser considerada como un paso hacia su total eliminación”.

El mecanismo consistía en aplicar diferentes grados de reducción de acuerdo con la región del país y la actividad económica, aunque en una norma posterior, el Decreto núm. 372 de 1995, se ampliaría el mecanismo de reducción a todas las actividades económicas excepto las desarrolladas por el Estado. Así, por ejemplo, la mayor reducción fue del 80% y se aplicó a las provincias de Chaco, Formosa y parte de Santiago del Estero, donde las contribuciones patronales bajaron al 3,2%. La menor reducción fue del 30% y correspondió a la Capital Federal y al Gran Buenos Aires, donde las contribuciones patronales bajaron al 11,2%. Las reducciones continuaron modificándose mediante decretos de necesidad y urgencia, hasta que en diciembre de 1998, en virtud del Decreto núm. 1520, las contribuciones patronales llegaron a un valor del 1,43% para la región del norte y del 5,01% para la región central.

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2003), a pesar de las continuas reducciones de las cargas sociales, la tasa de desempleo comenzó a subir a partir de 1994 y alcanzó el 21,5% de la población económicamente activa en mayo de 2002. Asimismo, durante ese período, de cada 100 puestos de trabajo que se crearon, 80 fueron informales y ello significó una pérdida de recursos de 80.000 millones de dólares. Por otra parte, las medidas de promoción del empleo, consistentes en reducciones de las contribuciones patronales, contratos por tiempos determinados, contratos a prueba o prácticas laborales para jóvenes, no lograron el objetivo de reducir el desempleo (MTEySS, 2003). En ese sentido, la reforma laboral efectuada mediante la Ley núm. 25250 de mayo de 2000 consistió en una extensión de 3 a 6 meses del período de prueba de los convenios colectivos de trabajo y hasta 12 meses si se trataba de pequeñas empresas. A su vez, dicha reforma otorgó una reducción adicional de las contribuciones patronales a aquellos empleadores que incrementaran el número de sus empleados contratados por tiempo indeterminado. Con esa reducción, las contribuciones patronales disminuían en una cantidad equivalente a un tercio de las vigentes en ese momento y a un 50% si los nuevos contratados eran varones de más de 45 años, mujeres jefas de hogar de cualquier edad o jóvenes de hasta 24 años. De acuerdo con Bertranou y otros (2011), el efecto de estos incentivos fue inferior al esperado y la recesión a partir de 1998 agravó el problema del desempleo y el incumplimiento de las obligaciones previsionales.

Por último, en julio de 2001 se estableció, con arreglo a la Ley núm. 25453, que la contribución unificada de la seguridad social con destino a cuatro de sus subsistemas sería en total del 16% para los empleadores en general y del 20% para los empleadores del sector del comercio y los servicios. Mediante la Ley de Presupuesto núm. 25565 de 2002 cada una de esas alícuotas se elevó en 1 punto

porcentual. Según la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en el período 1994-2002 las políticas de rebajas de alícuotas de contribuciones patronales representaron para todo el sistema de seguridad social una pérdida de recursos del orden de 28.000 millones de dólares (MTEySS, 2003). En el cuadro 3 se muestran la tasa de ocupación y el porcentaje de asalariados con descuento jubilatorio en el Gran Buenos Aires en mayo de 1994 y octubre de 2001, es decir, dos meses antes de que comenzara a operar el mecanismo mixto y tres meses después del establecimiento de la contribución unificada para la seguridad social, que elevó las contribuciones patronales respecto de todo lo que habían bajado por decreto, pero no las restableció a su nivel original.

Cuadro 3
Gran Buenos Aires: tasa de ocupación y de formalidad, 1994 y 2001
(En porcentajes)

	Mayo de 1994	Octubre de 2001
Tasa de ocupación	89	82
Asalariados con descuento jubilatorio	55	51

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual (mayo de 1994-octubre de 2001).

Se observa que la reducción de las contribuciones patronales no parece haber sido suficiente para aumentar el empleo ni la formalidad laboral, variables que experimentaron durante el período analizado reducciones de 7 y 4 puntos porcentuales, respectivamente.

5. Los sistemas previsionales de reparto reducen el ahorro agregado y, por ende, la inversión

Finalmente, podría decirse que el último argumento alude a uno de los supuestos fundamentales de un modelo neoclásico de crecimiento económico: entender el ahorro como sinónimo de inversión real. El desplazamiento de ahorro privado que ocasionaría el mecanismo de reparto se traduciría entonces en un menor nivel de inversión y, por lo tanto, en un menor nivel de empleo y producto. Sin embargo, este supuesto es ampliamente refutable en la Argentina, donde se sancionaron cinco leyes de blanqueo de capitales entre 1987 y 2016 (las leyes núm. 23495 de 1987, núm. 24073 de 1992, núm. 26476 de 2008, núm. 26860 de 2013 y núm. 27260 de 2016). Mediante todas estas normas se establecieron condonaciones de deudas impositivas por bienes no declarados en el país o en el exterior y se concedieron rebajas de alícuotas, con la condición de que los individuos o empresas normalizaran su situación tributaria. La mera aprobación de estas leyes pondría en evidencia el hecho de que en la Argentina el ahorro de los particulares no siempre se convierte en inversión real, sino que una gran parte se saca del país, mientras se espera una nueva ley de blanqueo que permita repatriarlo o declararlo. Lo anterior implica que sería un error justificar políticas económicas por el solo hecho de que aumenten el ahorro agregado y, con mayor razón, reformar un sistema previsional basándose exclusivamente en el aumento esperado de esta variable.

V. Conclusiones

En la corriente principal de pensamiento económico se terminó consagrando una visión de óptimo individual en el estudio de los sistemas previsionales. Esto tuvo una notable influencia en organismos internacionales como el Banco Mundial, que fomentó ampliamente las reformas previsionales en países de América Latina. La Argentina fue uno de los países de la región que siguió esas recomendaciones

e introdujo en julio de 1994 un mecanismo previsional integrado en el que coexistieron un subsistema de reparto y un subsistema de capitalización individual durante 14 años, hasta su eliminación en noviembre de 2008.

En la Argentina, así como en otros países en desarrollo, muchos de los postulados que sostuvo el Banco Mundial para defender la supremacía de los mecanismos de capitalización frente a los de reparto eran fácilmente refutables en el momento de la reforma. Se concluye que la mayoría de los argumentos consistían en falacias, pues se aludía a problemáticas reales cuya solución no depende del mecanismo previsional que se adopte. Tal es el caso de la diferencia entre la esperanza de vida de las personas ricas y pobres, del proceso de envejecimiento poblacional y del riesgo político que implicarían las reducciones nominales o reales de los haberes previsionales. A su vez, en la Argentina no se encuentra información concluyente a favor de supuestos usuales de la teoría económica, como los que sostienen que el ahorro se transforma de manera automática en inversión o que la reducción del costo laboral es inmediatamente sucedida por un mayor nivel de empleo y formalidad laboral.

Se concluye que algunos de los problemas que la reforma estructural no logró solucionar podrían haberse morigerado mediante la implementación de reformas paramétricas. Así, por ejemplo, la inequidad de acceso al sistema previsional podría haberse reducido mediante la fijación de edades mínimas jubilatorias en el caso de individuos de bajo nivel de ingreso o mediante la flexibilización de requisitos de acceso, como se hizo en 2005 con la implementación del Plan de Inclusión Previsional. En relación con el riesgo de pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones, la solución sería, como se hizo en 2009, implementar fórmulas de movilidad de las prestaciones que solo puedan modificarse por ley, restando discrecionalidad a los Gobiernos para decidir sobre la indexación de los beneficios.

Sin embargo, otros de los problemas que se consideran derivados del mecanismo previsional, tales como el desempleo, la informalidad laboral y la falta de conversión del ahorro en inversión, escaparían a la política previsional y se deberían abordar con otros instrumentos de política económica. En tal sentido, si bien la OIT reconoce que uno de los requisitos para considerar que las prestaciones previsionales son adecuadas es el hecho de que operen en sinergia con la política económica, ello no implica supeditar los objetivos propios del sistema previsional a los objetivos de la política económica.

En conclusión, los supuestos en los que se basaba la corriente principal de pensamiento económico para recomendar una reforma del sistema previsional que eliminara total o parcialmente el esquema de reparto no se cumplían en el momento en que se decidió aceptar la sugerencia. Por tal motivo, los encargados de la toma de decisiones no deberían seguir con liviandad las recomendaciones de organismos internacionales que en ocasiones basan sus planteamientos en dogmas provenientes de la teoría económica, muchas veces sin tener en cuenta información empírica concluyente sobre los países, ni las características particulares de cada uno de ellos. Se espera que las conclusiones de este artículo contribuyan al debate académico y político acerca del diseño óptimo de sistemas previsionales en América Latina, sobre todo en momentos en que se están volviendo a plantear argumentos ya refutados por la historia económica y previsional de muchos países.

Bibliografía

- Aaron, H. (1966), "The social insurance paradox", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 32, N° 3, Canadian Economics Association, agosto [en línea] <https://doi.org/10.2307/139995>.
- Arenas de Mesa, A. y F. Bertranou (1997), "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, N° 3, Ámsterdam, Elsevier, marzo.
- Arenas de Mesa, A. y V. Montecinos (1999), "The privatization of social security and women's welfare: gender effects of the Chilean reform", *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3, The Latin American Studies Association.

- Arza, C. (2006), "Distributional impacts of pension policy in Argentina: winners and losers within and across generations", *International Social Security Review*, vol. 59, N° 3 [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2006.00248.x>.
- Atkinson, A. (1995), "Is the welfare state necessarily an obstacle to economic growth?", *European Economic Review*, vol. 39, N° 3-4, abril [en línea] [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(94\)00079-F](https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00079-F).
- Auerbach, A. y L. Kotlikoff (1987), *Dynamic fiscal policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Auerbach, A. y R. Lee (2009), "Welfare and generational equity in sustainable unfunded pension systems", *NBER Working Paper*, N° 14682, National Bureau of Economic Research (NBER), enero.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, D.C.
- Barr, N. (2002), "Reforming pensions: myths, truths and policy choices", *International Social Security Review*, vol. 55, N° 2 [en línea] <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00122>.
- Barr, N. y P. Diamond (2009), "Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions", *International Social Security Review*, vol. 62, N° 2 [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2009.01327.x>.
- Barro, R. (1979), "Social security and private saving: another look", *Social Security Bulletin*, vol. 42, N° 5, mayo.
- Beattie, R. y W. McGillivray (1995), "A risky strategy: reflections on the World Bank report 'Averting the old age crisis'", *International Social Security Review*, vol. 48, N° 3-4, julio [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.1995.tb00443.x>.
- Bertranou, F. y otros (2015), "Desempeño de la protección social en Argentina: balance tras dos décadas de reformas", Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT), marzo.
- _____(2012), "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad", *Desarrollo Económico*, vol. 52, N° 205, abril.
- _____(2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Binswanger, J. (2007), "Risk management of pensions from the perspective of loss aversion", *Journal of Public Economics*, vol. 91, N° 3-4, abril [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.09.012>.
- Börsch-Supan, A., K. Hartl y D. Leite (2017), "Who cares about the day after tomorrow? Pension issues when households are myopic or time inconsistent", *ADB Working Paper*, N° 708, Tokio, abril.
- Börsch-Supan, A., A. Ludwig y J. Winter (2006), "Ageing, pension reform and capital flows: a multi-country simulation model", *Economica*, vol. 73, N° 292, noviembre [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2006.00526.x>.
- Buyse, T., F. Heylen y R. Van De Kerckhove (2012), "Pension reform in an OLG model with heterogeneous abilities", *Working Paper*, N° 810, Ghent, agosto.
- Cetrángolo, O. (1994), "El nuevo sistema previsional, ¿una reforma definitiva?", *Serie de Notas*, N° 2, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), octubre.
- Chauveau, T. y R. Loufir (1997), "The future of public pensions in the seven major economies", *Pension Policies and Public Debt in Dynamic CGE Models*, D. P. Broer y J. Lassila (eds.), Heidelberg, Physica.
- Darby, M. (1977), "The effects of social security on income and the capital stock", *Discussion Paper*, N° 95 A, julio [en línea] <http://www.econ.ucla.edu/workingpapers/wp095A.pdf>.
- De la Croix, D., O. Pierrard y H. Sneessens (2010), "Aging and pensions in general equilibrium: labor market imperfections matter", *Institute of Labor Economics (IZA) Discussion Paper*, N° 5276, octubre.
- De Nardi, M., S. Imrohoroğlu y T. Sargent (1999), "Projected U.S. demographics and social security", *Review of Economic Dynamics*, vol. 2, N° 3, julio [en línea] <https://doi.org/10.1006/redy.1999.0067>.
- Diéguez, H. y A. Petrecolla (1974), "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en Argentina, 1950-1972", *Desarrollo Económico*, vol. 14, N° 55 [en línea] <https://doi.org/10.2307/3466155>.
- Docquier, F. (2002), "On the optimality of public pensions in an economy with life-cyclers and miopes", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 47, N° 1, enero [en línea] [https://doi.org/10.1016/S0167-2681\(01\)00174-3](https://doi.org/10.1016/S0167-2681(01)00174-3).
- Ermolieva, T. (2004), "Simulation-based optimization of social security systems under uncertainty", *European Journal of Operational Research*, vol. 166, N° 3, noviembre [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2004.03.044>.
- Esposito, L. (1978), "Effect of social security on saving: review of studies using US time-series data", *Social Security Bulletin*, vol. 41, N° 5, Washington, D.C., mayo.
- Fehr, H. y C. Habermann (2005), "Risk sharing and efficiency implications of progressive pension arrangements", *CESifo Working Paper*, N° 1568, Munich, octubre.

- Fehr, H., C. Habermann y F. Kindermann (2006), "Social security with rational and hyperbolic consumers", *BGPE Discussion Paper*, N° 10, diciembre.
- Fehr, H., M. Kallweit y F. Kindermann (2015), "Families and social security", *CESifo Working Paper*, N° 5655, Munich.
- Feldstein, M. (1997), "Transition to a fully funded pension system: five economic issues", *NBER Working Paper*, N° 6149, National Bureau of Economic Research (NBER), agosto.
- _____(1976), "Social security and saving: the extended life cycle theory", *The American Economic Review*, vol. 66, N° 2, American Economic Association, mayo.
- _____(1974), "Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation", *Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 5, The University of Chicago Press, septiembre.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____(1953), *Essays in Positive Economics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Fuster, L., A. Imrohoroğlu y S. Imrohoroğlu (2007), "Elimination of social security in a dynastic framework", *Review of Economic Studies*, vol. 74, N° 1, enero [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2007.00416.x>.
- Hosseini, R. (2015), "Adverse selection in the annuity market and the role for social security", *Journal of Political Economy*, vol. 123, N° 4, agosto.
- Imrohoroğlu, A., S. Imrohoroğlu y D. Joines (2003), "Time-inconsistent preferences and social security", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, N° 2, mayo [en línea] <https://doi.org/10.1162/003355303321675509>.
- Kay, S. (2009), "Political risk and pension privatization: the case of Argentina (1994-2008)", *International Social Security Review*, vol. 62, N° 3 [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2009.01335.x>.
- Keynes, J. M. (1936), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Kiraly, B. y A. Simonovits (2016), "Saving and taxation in a voluntary pension system: toward an agent-based model", *CERS-IE Working Papers*, N° MT-DP 2016/6, Centre for Economic and Regional Studies/Institute of Economics, Budapest, febrero.
- Kotlikoff, L., K. Smetters y J. Walliser (2007), "Mitigating America's demographic dilemma by pre-funding social security", *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, N° 2, marzo [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.10.020>.
- Krueger, D. (2006), "Public insurance against idiosyncratic and aggregate risk: the case of social security and progressive income taxation", *CESifo Economic Studies*, vol. 52, N° 4, diciembre.
- Krueger, D. y A. Ludwig (2006), "On the consequences of demographic change for rates of returns to capital, and the distribution of wealth and welfare", *CFS Working Paper*, N° 18, agosto.
- Kumru, C. y A. Thanopoulos (2010), "Social security reform with self-control preferences", *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7, agosto [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.001>.
- Lee, R. y A. Mason (2010), "Fertility, human capital, and economic growth over the demographic transition", *European Journal of Population*, vol. 26, junio [en línea] <https://doi.org/10.1007/s10680-009-9186-x>.
- Leimer, D. y S. Lesnoy (1982), "Social security and private saving: new time-series evidence", *Journal of Political Economy*, vol. 90, N° 3, The University of Chicago Press, junio.
- Marx, K. (1937), *El capital: análisis de la producción capitalista*, Santiago, Editorial Ercilla.
- Meijdam, L. y H. Verbon (1997), "Aging and public pensions in an overlapping-generations model", *Oxford Economic Papers*, vol. 49, N° 1, enero [en línea] <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a028595>.
- Mesa-Lago, C. (1996), "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Midgley, J. (1999), "Has social security become irrelevant?", *International Social Security Review*, vol. 52, N° 2 [en línea] <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00039>.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2003), *Libro blanco de la previsión social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Secretaría de Seguridad Social.
- Modigliani, F. (1986), "Life cycle, individual thrift and the wealth of nations", *Science*, vol. 234, N° 4777, noviembre [en línea] <https://doi.org/10.1126/science.234.4777.704>.
- _____(1966), "The life cycle hypothesis of saving, the demand for wealth and the supply of capital", *Social Research*, vol. 33, N° 2, The Johns Hopkins University Press.
- Nishiyama, S. y K. Smetters (2005), "Does privatizing social security produce efficiency gains?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, N° 4, noviembre [en línea] <https://doi.org/10.1162/qjec.2007.122.4.1677>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Informe VI: seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa", Ginebra.

- (1967), “Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (núm. 128)”, Ginebra.
- Orszag, P. y J. Stiglitz (2001), “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”, *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, R. Holzmann y J. Stiglitz (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Queisser, M. (2000), “Pension reform and international organizations: from conflict to convergence”, *International Social Security Review*, vol. 53, N° 2 [en línea] <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00070>.
- Rofman, R. (2003), “El sistema previsional y la crisis de la Argentina”, *Documento de Trabajo*, N° 7, Banco Mundial, julio.
- (2002), “The pension system and the crisis in Argentina: learning the lessons”, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Samuelson, P. (1975), “Optimum social security in a life-cycle growth model”, *International Economic Review*, vol. 16, N° 3, Wiley, octubre [en línea] <https://doi.org/10.2307/2525994>.
- (1967), “On social security”, *Newsweek*, 13 de febrero.
- (1958), “An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”, *Journal of Political Economy*, vol. 66, N° 6, The University of Chicago Press, diciembre [en línea] <https://doi.org/10.1086/258100>.
- Singh, A. (1996), “Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth: a critical commentary on the World Bank’s proposals”, *International Social Security Review*, vol. 49, N° 3, julio [en línea] <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.1996.tb01108.x>.
- Verbic, M. (2008), “Varying the parameters of the Slovenian pension system: an analysis with an overlapping-generations general equilibrium model”, *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper*, N° 10349, marzo.
- Wang, Y. y otros (2004), “Options and impact of China’s pension reform: a computable general equilibrium analysis”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 32, N° 1, marzo [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.10.003>.

