

Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado

Por *Nelson Dionel Cardozo**

Resumen

En los últimos años, los sistemas previsionales chileno y argentino han experimentado reformas parciales tendientes a corregir sus principales distorsiones. El presente trabajo se centra en el estudio comparado de los problemas que estos dos sistemas han atravesado. Se pretende mostrar que los procesos de cambio en los marcos normativos se suscitaron a partir del fracaso de la oleada privatizadora neoliberal y de su agotamiento ideológico y material. Asimismo, estas políticas públicas se corresponden con la configuración de un nuevo rol del Estado en materia de seguridad social que abandona el patrón subsidiario que le sería asignado con las reformas previsionales promercado.

Palabras clave

Política previsional – reforma del Estado – Argentina – Chile.

Abstract

In recent years, the Chilean and Argentine pension have experienced partial reforms aimed at correcting its major distortions. The paper focuses on the comparative study of the problems that they have crossed. What we will try to show is that these processes of change in policy frameworks were raised from the failure of neoliberal privatization wave, its ideological and physical exhaustion. Likewise, these public policies are in line with an attempt to set up a new role of the state social security,

* Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

leaving the pattern subsidiary that was assigned to the provident pro-market reforms.

Key words

Pension policy – State reform – Argentina – Chile.

1. A modo de introducción

Los sistemas públicos de reparto —surgidos durante la primera mitad del siglo xx— se constituyen en una de las instituciones más importantes de la seguridad social de los Estados benefactores de posguerra. El objetivo del presente trabajo consiste en recorrer el desarrollo histórico de los sistemas previsionales argentino y chileno analizando cómo se despliega la crisis fiscal de estos sistemas de pensiones y cómo se implementan, en distintos momentos y en diferentes regímenes políticos, reformas tendientes a instalar sistemas de capitalización para sortear el déficit que ocasionan las cajas jubilatarias en los Estados.

Dentro de este contexto, podemos dar cuenta de que, pese a tratarse de un régimen militar, como en el caso chileno, y a tener una democracia con amplio consenso en la Argentina, lo que se intenta implementar es un modelo único de régimen de capitalización individual administrado por fondos de pensiones. Asimismo, se observa que, en el caso trasandino —contexto represivo—, se lleva a cabo una instauración coherente con el modelo neoliberal de la escuela monetarista, mientras que la multiplicidad de actores de veto durante el proceso de reforma argentino hace que los derroteros se desvíen hacia un sistema paralelo con una competencia desleal a favor del sistema de capitalización, cuando lo que inicialmente se procura es *copiar* el modelo implementado hace más de una década en el vecino país del Cono Sur (Alonso, 1998).

En la actualidad, la cuestión de la cobertura del sistema previsional es el gran asunto que aparece en la agenda de las políticas previsionales e instala en la opinión pública la necesidad de efectuar reformas parciales

tendientes a corregir los principales efectos no deseados del cambio de sistema. Así, Chile y la Argentina emprenderán derroteros diferentes a la hora de resolver la tasa decreciente de cobertura en los adultos mayores, los cuales se enraizan en las formas de intervención en las políticas sociales y en el rol del Estado en materia de seguridad social, como veremos en el desarrollo de este trabajo.

2. Consideraciones teóricas y metodológicas

Este trabajo busca analizar las intervenciones públicas de los gobiernos en materia de seguridad social y, más específicamente, aquellas acciones destinadas a la protección social de los adultos mayores. Así, el Estado puede verse como una instancia de articulación en una sociedad capitalista dentro de un determinado territorio que reviste dos dimensiones. Por un lado, una dimensión dinámica, en donde incluimos las *políticas públicas*, y, por el otro, una estática, donde ubicamos las *instituciones estatales*.

Dentro del primer núcleo de dimensiones del Estado, encontramos todas las acciones e inacciones que demuestran la intervención de esta instancia —comúnmente llamada *gobierno*, que reviste una connotación política— sobre la sociedad distribuyendo bienes materiales y simbólicos. El llamado *Estado en movimiento* implica que las políticas gubernamentales representan por excelencia las acciones de los Estados. Estas consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación y así intentar solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan. Es por ello que la dominación es, ante todo, relacional y requiere un conjunto de recursos y capacidades para poder llevarse a cabo. En esta línea, Oszlak y O'Donnell definen la política estatal o pública como

... un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés

o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención, puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa que, previsiblemente, afectará el futuro curso de proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (1982: 112).

Esto nos remite a la dimensión dinámica del Estado y nos sustrae de la visión estática de la estructura estatal como la mera suma de instituciones públicas; en esta concepción es posible captar el *Estado en movimiento*.

Dentro de la segunda dimensión—comúnmente llamada *burocracia*—, encontramos todos los organismos públicos que regulan de manera estable y continua la vida de los ciudadanos a través de intervenciones estatales en la esfera administrativa. En la dimensión de la política pública, aparece el elemento político de la toma de decisiones, mientras que, en la de la burocracia, surge el elemento de la administración racional-técnica. Estas dos dimensiones tienen racionalidades diferentes: una política y otra técnica. No obstante, ambas son componentes del Estado moderno y son los medios por los cuales este último lleva a cabo sus programas (Oszlak y O'Donnell, 1982; Bulcourf y Cardozo, 2008).

Adentrándonos en el área política que se analiza en esta investigación, nos centraremos en la rama de la seguridad social, es decir, las acciones por parte de los actores para cubrir determinadas contingencias. La vida de las personas tiene diferentes eventos que les hace atravesar situaciones de necesidad o de privación. Estas están relacionadas con determinados eventos —enfermedades, accidentes de trabajo, imposibilidad transitoria o permanente para poder desempeñarse laboralmente, vejez, pérdida de cónyuge, nacimiento de hijos—, que alteran la capacidad del individuo de proveerse un ingreso. A largo de la historia, estas contingencias han sido cubiertas por los grupos primarios, como las familias y los clanes. Progresivamente, con la complejización de las sociedades, vemos que el mercado ha pasado a ser el principal proveedor de recursos para atravesar estas eventualidades.

Por *política previsional*, se entiende, específicamente, las políticas sectoriales referidas a los sistemas de pensiones. Si bien la seguridad social abarca prestaciones activas y pasivas, es decir, tanto las que atienden las eventualidades que surgen durante la vida laboral del trabajador como las que cubren las contingencias de invalidez, vejez y muerte, en menor medida, se incluyen los sistemas públicos de salud en esta categoría. Empero, por su relevancia, esta última se trata, muchas veces, discriminadamente de las políticas previsionales y se las escinde de estas.

Por su parte, *sistema previsional* es el conjunto interrelacionado de regímenes previsionales con una regulación común que incluye reciprocidad previsional; esto es que los aportes hechos por un afiliado en un régimen sean reconocidos por otros; disposiciones comunes en torno al cálculo de las prestaciones, los requisitos para acceder y un mínimo de coordinación y sistemas de información compartidos con el objetivo de llevar a cabo las tareas administrativas (Feldman *et al.*, 1988). Cada régimen previsional representa el conjunto de requisitos para alcanzar las prestaciones previsionales y la manera en que se realiza el cálculo de los haberes dentro de la caja de jubilaciones otorgante. A grandes rasgos, dentro de esta categoría, pueden englobarse dos tipos de regímenes: los de capitalización y los de reparto. Los primeros hacen alusión a las cajas jubilatarias que se basan en cálculos actuariales sobre los fondos de estas para determinar el monto de los haberes. Estos pueden ser de capitalización colectiva —el monto de la prestación se calcula a partir de los rendimientos que posee el fondo— o individual —el haber se calcula a partir del saldo de la cuenta del afiliado—. Los segundos se basan en un fondo de pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados a partir del aporte obligatorio por parte de los trabajadores en actividad.

En ambos países, los regímenes de capitalización pueden encuadrarse dentro de la tipología que realiza Uthoff (2006). Así, el modelo chileno es un modelo de sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual, y el argentino, un sistema paralelo de competencia entre ambos¹. A partir de las características de ambos

¹ La tipología de Uthoff denomina el caso argentino como un sistema mixto. Pero vale aclarar

sistemas, podemos explicar los otros aspectos; la competencia entre los dos modelos, como se dio en el caso argentino, ha determinado un perverso mecanismo de elección en donde el Estado asume un rol subsidiario, mientras que, en el caso chileno, el modelo sustitutivo directamente ha eliminado la competencia y se ha constituido como un sistema de capitalización forzosa.

En cuanto a la metodología, nos basaremos en un diseño combinado que abordará de modo comparado las dimensiones de los dos casos estudiados. La estrategia general de este trabajo consiste en el empleo del método comparativo para analizar los cambios en los sistemas de pensiones de la Argentina y Chile.

La comparación y su denominación dentro de la ciencia política como *método comparado* es uno de los elementos identitarios de la disciplina —y, específicamente, una rama específica dentro del campo de las políticas públicas (Bulcourn y Cardozo, 2008; Hassenteufel, 2009)—. Ya desde los comienzos de los estudios políticos en sentido amplio, Aristóteles no solo consideraba las comparaciones como una forma práctica de pensamiento, sino que, además, formuló una teoría de la comparación, la cual, evidentemente, nos interesa para la interpretación de sus comparaciones.

Para los fines de este estudio, se considerará la estrategia de *sistema similares* a partir de una comparación binaria —de dos casos—, que tendrá una serie de variables como *ceteribus paribus* (Sartori, 1991), es decir que se asumen como constantes; más específicamente, factores como la cultura, la religión, el régimen político, el desarrollo del Estado de Bienestar, la reforma hacia un sistema de capitalización. Así, nos

que la calidad de *mixto* implicaría un libre pasaje de un sistema a otro, y no la presencia de sistemas complementarios. En este sentido, son paralelos, porque un afiliado o bien aporta al sistema de reparto o al de capitalización, independientemente del cálculo final de sus haberes, que se realiza respetando la proporción de aportes en ambos sistemas. Asimismo, los afiliados que no poseyeran aporte alguno en el sistema de reparto no recibirán ningún componente estatal en su pensión.

centraremos en la variable relevante que es el proceso de reforma hacia un alejamiento de las cuentas de capitalización individual.

3. El Estado y el régimen de reparto

Tras el golpe militar de 1943 que lleva al GOU al gobierno argentino con un claro proyecto industrialista, se produce uno de los hechos más relevantes para la seguridad social en el siglo xx: por Decreto-Ley N.º 15074, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión; diferentes dependencias que, anteriormente, funcionaban en diversos organismos de gobierno se incorporan a dicha secretaría. Durante la gestión de Perón en la Secretaría, se crea la Caja de Comercio y Actividades Civiles (Decreto-Ley N.º 31665), y, durante su primera presidencia, la Caja de Industria (N.º 13937)². Asimismo, en 1954, el Congreso sanciona la Ley N.º 14397, que instituye el régimen para trabajadores independientes, empresarios y profesionales; y en 1955, antes de la Revolución Argentina, con la Ley N.º 14399, se crea la Caja de Trabajadores Rurales. Al respecto, Massa y Pastor señalan lo siguiente: «Con ello quedó cubierto virtualmente todo el espectro laboral argentino con la excepción del servicio doméstico, básicamente mujeres, los que fueron incorporados por la administración de facto del General Pedro Eugenio Aramburu» (2007: 35). Con la Ley N.º 14370, de 1954, se pasa del sistema de cálculo actuarial a un sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional.

El proceso de estatización sustituyó el sistema actuarial de las viejas cajas gremiales por el sistema de reparto, copiando un ingenioso procedimiento ideado después de la segunda guerra mundial por el actuario alemán Wilfred Schreiber. Como en Alemania estaban destruidas las industrias, hechos añicos los hogares, arrasados los archivos y desaparecida toda clase de documentación, no había manera de recuperar los datos del viejo sistema

² Nótese que la caja correspondiente a los asalariados industriales es de surgimiento relativamente tardío, lo que nos habla del nuevo peso que tiene el sector obrero dentro la alianza de clases que sostenía al peronismo.

actuarial de jubilaciones. Entonces, a Schreiber se le ocurrió organizar —temporariamente— las jubilaciones como un pacto entre la generación joven y los ancianos de manera que los primeros se hagan cargo de la pensión de los segundos con la esperanza de recibir el mismo trato cuando hayan envejecido (Margariti, 2007).

De manera que los trabajadores reciben una libreta jubilatoria personal en la que el empleador pega todos los meses una estampilla justificatoria del aporte realizado en su nombre. Cuando se completan los casilleros, la libreta simplemente se presenta en la Caja correspondiente, y el trabajador recibe el beneficio jubilatorio.

Lo que ocurre en el caso chileno no es un paso a través de un marco normativo a otro, sino que, por el contrario, opera un pasaje a un régimen de reparto *de hecho*.

A pesar de que en algún momento se registraron reservas como para invertir e incrementar fondos, los mismos [*sic*] fueron extinguiéndose paulatinamente hasta desaparecer, llegándose finalmente a un régimen puro de reparto. Ello ocasionó que la participación financiera del Estado fuera cada vez más necesaria, y con ello la gestión, formalmente tripartita, también girara hacia las manos del sector público (Massa y Pastor, 2007: 76).

Sobre las bases de un sistema de afiliación gremial, se avanza hacia la homogeneización de los requisitos para acceder al derecho, al mismo tiempo que en el cálculo de los haberes. Con estos procesos, queda delineado el sistema previsional propio del Estado de bienestar.

A partir de la década de 1940, se inició una etapa de «extensión» de la seguridad social. Se crearon las Cajas de Previsión, que respondieron al modelo continental o bismarkiano, de carácter profesional, por ramas de

actividad, completándose el esquema previsional a comienzos de la segunda mitad del siglo xx, otorgando las coberturas de vejez, invalidez y muerte a la mayor parte de la población económicamente activa (AISS, 2010: 2).

Un cuarto de siglo después que Chile, la Constitución argentina, reformada en 1949, plasma en el nuevo texto el derecho a la seguridad social como una responsabilidad indelegable del Estado e incluye entre los ministerios al de Trabajo y Previsión. El actual artículo 14 bis, heredado de la aquella reforma, sostiene lo siguiente:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

A partir de la exégesis del apartado, podemos delinear la centralidad del Estado como garante de la seguridad social, al mismo tiempo que queda expresamente demarcado que las prestaciones obligatorias son su ámbito de competencia, y fija como responsabilidad concurrente de las provincias y de la Nación la administración de los beneficios.

4. La crisis de los sistemas de reparto

Pasada la etapa de expansión populista, durante el gobierno desarrollista de Frondizi, con la Ley N.º 15575, de 1967, se provoca una concentración del sistema. Se fusionan las 13 cajas nacionales existentes a la fecha en solamente 3. Las Cajas que sobreviven son las de Industria y Comercio; Estado y Servicios Públicos; y Autónomos. También se crea la Dirección

de Servicios Comunes de Previsión, que trata aspectos comunes de las de las cajas existentes, fundamentalmente, la fiscalización. Con posterioridad, se transforma aquel organismo en la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, con fines exclusivamente recaudatorios, como su nombre lo indica. En 1969, se procede a la fusión de las dos primeras cajas mencionadas anteriormente, y se conforma así el régimen de trabajadores en relación de dependencia con la normativa de la Ley N.º 18037, conocida en la jerga previsional como *Ley Vieja*, porque regula la totalidad de las prestaciones de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y sector público nacional con anterioridad a la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, SIJP). La Ley N.º 18038 establece el régimen de prestaciones para los trabajadores por cuenta propia, que, a grandes rasgos, propone una edad más elevada para acceder a la jubilación ordinaria —65 años para los hombres, mientras que, para los trabajadores en relación de dependencia, la edad jubilatoria es de 60 años para los hombres y 60 para las mujeres—.

Pese a este ordenamiento institucional de los organismos de previsión, la seguridad social camina hacia una crisis de financiamiento a pasos veloces. Los problemas en la Argentina desbordan sus propios cauces por no haber sabido hallar su propia solución social. Algunos analistas le atribuyen al sistema de reparto un efecto desincentivador del ahorro. Otros apuntan a la escasa y a la consecuentemente insuficiente tasa de crecimiento de la producción y del empleo como causales directas de la génesis de las dificultades. Lo cierto es que, ya en esa época, comienzan a visualizarse los problemas de financiamiento que, recién 20 años más tarde, encontrarán las primeras medidas de fondos destinadas a su solución.

Hasta 1980, el sistema previsional de Chile es administrado por el Estado a través de más de 30 instituciones diferentes. La de mayor tamaño es la correspondiente al Servicio de Seguro Social (en adelante, SSS) que acoge al 65% del total de los trabajadores. La Caja de Empleados Particulares (EMPART) agrupa al 18% de los trabajadores. La tercera mayor institución la constituye la Caja de Empleados Públicos

(CANAEMPU), organización que agrupa al 12% de los trabajadores. El resto de las organizaciones pertenece a diferentes sectores de actividad económica y representa a no más del 5% de los trabajadores. En todo caso, todas las llamadas *Cajas de Previsión* son controladas y normadas por el Estado. Su administración depende también de aquel. La afiliación del trabajador es obligatoria a alguna de las instituciones de acuerdo con el tipo de trabajo que tenga. El trabajador *obrero* debe afiliarse obligatoriamente al SSS, los empleados particulares a EMPART, y los trabajadores del sector público, a CANAEMPU. Cada institución tiene diferentes requisitos y otorga también distintos beneficios. A modo de ejemplo, podemos señalar que, en el SSS, para jubilarse por vejez, un trabajador obrero debe tener acumulado, como mínimo, un total de 800 semanas de imposiciones que se descuentan de sus salarios —aproximadamente, 15 años— y tener además 65 años de edad. En el otro extremo, se ubican, por ejemplo, los miembros del Congreso, a los que se les exige solo 15 años de imposiciones. Para otorgar las pensiones por vejez o antigüedad, el sistema discrimina entre los distintos grupos de trabajadores. Las contribuciones para financiar el sistema de pensiones se descuentan de los salarios en proporciones diferentes según el caso.

El sistema opera con una filosofía de reparto. Es decir, todos los trabajadores que aportan durante su vida activa financian el sector pasivo mediante sus contribuciones mensuales. Sin embargo, las contribuciones comienzan a ser insuficientes para pagar las pensiones de este sector, por lo que el Estado se ve obligado a financiar el déficit. Ello significa una carga progresiva para el Estado que llega a destinar a ello la mayor parte de su presupuesto del área social. Con todo, los niveles de pensiones están lejos de satisfacer las expectativas de los trabajadores. Ya en 1973, el gasto del Estado por este concepto se eleva en un 50% si se toma como año base 1980. Es así como este concepto de *reparto*, basado en una inspiración teóricamente solidaria, lleva a una crisis del sistema, que se traduce en costos insostenibles. Una de las principales causas es el rápido cambio demográfico. En todas las regiones del mundo, y Chile no es ajeno a ello, se incrementa notablemente la expectativa de vida. Junto a ello, durante igual período, al disminuir las muertes prematuras,

se produce un crecimiento explosivo de la población, que, si bien últimamente tiende a decrecer por disminución de la natalidad, continúa aún en aumento. Todo ello lleva a un crecimiento progresivo de los individuos de la tercera edad, o *sector pasivo*, que disminuye, a su vez, la proporción de cotizantes activos que deben financiar las pensiones. Así, por ejemplo, en 1960, en el SSS, se necesitan 11 trabajadores para pagar cotizaciones por cada uno de los que está en el sector pasivo. Veinte años después, esta proporción cambia fundamentalmente, de modo que, en 1980, el 2,5 trabajadores cotiza para financiar las pensiones de un pasivo. A esta razón demográfica, hay que agregarle otras causas del fracaso, por ejemplo, la incapacidad generalizada de administrar eficientemente los recursos de los trabajadores. La ausencia de propiedad de los dineros cotizados por los trabajadores, unida a la inexistencia de competencia y a la *inorganicidad* del sistema, incrementan el problema. Por otra parte, la reunión de todos los roles en manos del Estado —control y gestión del sistema— genera las condiciones propicias para un manejo ineficiente, lo que se traduce en progresivos costos de administración.

Aparte de ello, los grupos mejor organizados tienen mayor capacidad para ejercer presiones, lo que obliga constantemente al Estado a otorgarles beneficios extraordinarios. Es así como durante ese período, las presiones de grupos organizados inducen el dictado de innumerables leyes, otorgando el derecho a jubilaciones anticipadas, pensiones perseguidoras —reajustadas de acuerdo a la inflación—, reconocimientos de lagunas previsionales, etc. Todos estos mayores beneficios agravan el progresivo desfinanciamiento, que, con el pasar de los años, no ha sido posible asumir ni menos compatibilizar con pagos de pensiones razonables.

Es así como, en los años ochenta, el sistema de reparto hace crisis. En los últimos años, se ha producido un incremento progresivo del déficit fiscal, una reducción de los beneficios para los pensionados, un incremento constante en las contribuciones individuales de los trabajadores y empleadores, y odiosos desequilibrios traducidos en mayores beneficios para los grupos de poder en desmedro de los grupos más desposeídos.

En la Argentina, durante todos estos años, se va acentuando la problemática del financiamiento, la cual se agrava con la suspensión de los aportes patronales entre 1980 y 1984. Con la transición a la democracia, se va instalando entre las cuestiones socialmente problematizadas la crisis del sistema de jubilaciones, y, en 1986, se decreta la Emergencia Previsional, que prohíbe el pago de reajustes. En la década de los noventa, la cuestión de la reforma previsional pasa a ser un tema de agenda de gobierno. Al respecto, Lousteau *et al.* (2003) sostienen lo siguiente:

A inicios de los noventa nuestro sistema de jubilaciones padecía las dolencias de todos los regímenes provisionales maduros: una mayor esperanza de vida conjugada con el descenso de la tasa de natalidad y la casi universalidad en el acceso a la jubilación provocaban la disminución abrupta del ratio entre trabajadores activos y jubilados.

Los hechos relatados desencadenan una crisis que lleva a los países a replantearse el tema de raíz, lo cual hace que cobre enorme dimensión el rol desarrollado por el sector público en el supremo propósito de aumentar y mejorar la calidad de vida de la población. En otras palabras, se plantea avanzar decididamente en la configuración de un nuevo sistema, caracterizado por el surgimiento de la gestión estatal de seguridad social como alternativa válida y necesaria en función del desarrollo económico del país.

5. La reformas de la seguridad social y el rol subsidiario del Estado

Dentro de los paquetes de reformas neoliberales que propone la ortodoxia chilena, una de las soluciones para superar la crisis del financiamiento consiste en pasar de un sistema de reparto administrado por el Estado a un sistema de capitalización individual. A diferencia de la extraordinaria celeridad con que se dan los procesos de privatizaciones en nuestro país, la reforma del sistema previsional chilena lleva cinco años y se da por

etapas. El credo en los efectos positivos que traerá tanto al erario público como a los pasivos el pasaje hacia un sistema de capitalización no puede por sí mismo garantizar la privatización total.

El régimen dictatorial chileno posibilita un marco para realizar las reformas estructurales sin ningún consenso y, además, con una profundidad y celeridad que un régimen democrático impediría. El Decreto-Ley N.º 3500, dictado en 1980, genera un cambio radical en el sistema de prestaciones previsionales existentes en Chile. Establece un régimen de capitalización individual, que —entre otras consecuencias— implica que las cotizaciones de los imponentes activos que se incorporan al sistema dejan de financiar los fondos previsionales de los regímenes en vigencia.

Junto a la creación del régimen previsional de capitalización individual, —de incorporación voluntaria para los cotizantes del anterior sistema, y obligatoria para quienes se integraban a la fuerza laboral desde 1983—, se promulga el Decreto Ley N.º 3502, de 18 de noviembre de 1980, que crea el Instituto de Normalización Previsional (INP) para regular los fondos con que el Estado debe suplementar los déficit que, necesariamente, se producirían con motivo de la puesta en marcha del régimen previsional de capitalización individual.

En 1982, se integran el Servicio de Seguro Social y la Caja de Previsión de Empleados Particulares; sin embargo, cada una de ellas conservan su personalidad jurídica y patrimonio propios. Con posterioridad y en forma paulatina, se unen las Cajas del Sector Público, hasta que, en 1988, la Ley N.º 18689 dispone la fusión en el Instituto de Normalización Previsional de 15 entidades previsionales y ordena, asimismo, la anexión por decreto de todas las otras cajas aún subsistentes y que, a futuro, requerirán de aportes del Estado para cubrir sus déficit en el financiamiento de los beneficios.

En la Argentina, la antesala de la reforma corresponde la creación del Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad es la unificación del sistema previsional. En 1992, es reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES), que incluye las

tres cajas nacionales de jubilaciones y las tres excajas de asignaciones familiares. La ANSES se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Con facultades recaudatorias en un comienzo, desde 1993, la recaudación pasa a ser potestad de la DGI. Finalmente, encontramos, en este momento, un Estado que no tiene ninguna capacidad de generar una identidad diferenciada, sino que ahora, pese a la coexistencia de los dos regímenes arriba mencionados, hay un solo organismo que se encarga de la seguridad social a nivel nacional.

6. El sistema de capitalización chileno

En mayo de 1981, entra en vigencia el Decreto-Ley N.º 3500, que establece un nuevo régimen obligatorio de pensiones sin ninguna consulta previa a los trabajadores y a la ciudadanía en general. El marco teórico que guía la reforma es la escuela monetarista de Chicago, a la cual adscribe el equipo de Hacienda del gobierno del país trasandino.

Este sistema tiene como base la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada y *competitiva* de los fondos acumulados, a cargo de los mecanismos creados para tales efectos, como sociedades anónimas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante, AFP). El nuevo sistema se sustenta en los siguientes principios básicos:

- a) *Capitalización individual*: Las pensiones de vejez operan sobre la estricta base de la capitalización individual del afiliado. Quien está obligado a sostener un ahorro previsional forzoso del orden del 13% de sus remuneraciones brutas durante la totalidad de su vida laboral, de los cuales solo un 10% es incorporado efectivamente al fondo de pensiones, alrededor de un 1% es utilizado para contratar seguros en

favor de los cotizantes, y el saldo, de aproximadamente un 2%, es devengado en pago por las AFP por el servicio de administrar el sistema. Esta *cotización adicional* de casi el 3% —1% + 2%— puede ser modificada por la sola voluntad de la administradora.

- b) *Administración privada*: A diferencia del sistema anterior, la Ley establece que la administración de este fondo sea exclusivamente privada con entidades —sociedades anónimas— creadas en especial para este propósito. Adicionalmente, se incorporan al sistema las compañías de seguros de vida.
- c) *Subsidiariedad del Estado*: El Estado chileno se reserva tres funciones respecto del sistema previsional:
 - I. Dictar la ley y los reglamentos que rigen el sistema previsional.
 - II. Garantizar el funcionamiento del sistema.
 - III. Garantizar los beneficios del afiliado cuando la gestión privada no cumpla con éxito su misión.
- d) *Libre elección*: El asalariado elige *libremente* en cuál administradora colocará sus fondos. Un supuesto fuerte es que esta libertad es la base de las administradoras para ejercer la competencia, lo cual minimiza los costos y alcanza el máximo de eficiencia y rentabilidad para los cotizantes.
- e) *Uniformidad*: Este principio se refiere a igual prestación frente a un mismo estado de necesidad, previo cumplimiento de iguales requisitos.

7. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la Argentina (SIJP)

La segunda fase del proceso de reforma previsional en la Argentina consiste en pasar a un régimen de capitalización, como lo sugieren los gurúes de las reformas promercado. Esta solución resolvería los dos problemas estructurales que atraviesan el sistema jubilatorio: se eliminaría el déficit fiscal que ocasiona el pago de jubilaciones y pensiones, y se mejorarían los paupérrimos haberes de los pasivos con la inversión de los aportes en una cuenta de capitalización individual. El sistema mencionado aplica los principios del Consenso de Washington, que se manifiestan en los paquetes de ajuste estructural que el Banco Mundial ha aplicado en varios países.

El modelo se basa en tres pilares: un pilar de ahorro obligatorio administrado por el Estado, uno de capitalización individual con administración privada, y un tercero de capitalización individual voluntaria. Este sistema desplaza la responsabilidad por la seguridad social a los individuos. El Estado, clave en el sistema solidario, cumple aquí una mera función secundaria, a lo sumo de fiscalización, y queda sin instrumentos para, por ejemplo, contrarrestar el aumento de la brecha entre ricos y pobres. Además, al recaer la responsabilidad sobre las personas, se genera la idea de que el no tener acceso a la seguridad social por limitaciones económicas se debe a una incapacidad, a un fracaso personal. Si bien el primer proyecto implica el pasaje forzoso al régimen de capitalización individual de todos los menores de 45 años, optativo para los mayores, al mismo tiempo, se propone reforzar el financiamiento del restante sistema público a través de la creación de nuevos impuestos por la oposición de sindicatos, agrupaciones de jubilados, y la opinión pública en general. Esto hace que se consiga un híbrido en el que se le deja al sistema de reparto un rol subsidiario (Alonso, 1998).

En 1994, con la sanción de Ley N.º 24241, se crea el SIJP, que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debe optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema,

el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSES, por un lado, y un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores le entregan a la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, AFJP) el manejo y la inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de estos rentabilidad a cambio de una comisión, por el otro. Las grandes diferencias, *grosso modo*, entre los dos sistemas son que, en el régimen de reparto, lo que excede la prestación básica universal (PBU) y la prestación compensatoria (PAP) estaría determinado por un cómputo basado en el monto de las últimas 120 remuneraciones del afiliado. En caso del sistema de capitalización, el *plus* estaría dado por la ganancia que generen los fondos de su cuenta de capitalización individual. La intención es crear un mercado de capitales a partir de los aportes de la seguridad social, que resulta algo diferente, ya que se termina configurando un sistema mixto, o dicho de una manera más clara, la coexistencia de dos sistemas paralelos. A raíz de la *cláusula de oro*, que determina que los afiliados que no realicen la opción en un plazo de 90 días pasen automáticamente por sorteo a una AFJP, y además de que la afiliación al sistema de capitalización es irreversible, es decir, una vez que un afiliado pasa al sistema privado, no puede volver al Estado; pero si se afilia al Estado, puede pasar al régimen privado, y se rompe con el principio constitucional de centralidad del Estado en materia de seguridad social. Al ser el régimen de capitalización la *opción de oficio* para quienes no practican su derecho escoger el sistema, lo que debe interpretarse es que, en realidad, lo que se está configurando es un sistema centralmente de capitalización con una presencia subsidiaria del Estado.

Habiendo caracterizado los modelos de sistemas de capitalización en ambos países, podemos encuadrarlos dentro de la tipología que Uthoff (2006) realiza. Así, el modelo chileno es un modelo de sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual; y el argentino es un sistema paralelo de competencia entre dos sistemas³. A partir de

³ La tipología de Uthoff denomina al caso argentino como un sistema mixto. Pero vale aclarar que dicha calidad de mixto implicaría un libre pasaje de sistema a otro, y no la presencia de sistemas complementarios. En este sentido son paralelos, porque un afiliado o bien aporta al sistema de reparto o al de capitalización, independientemente del cálculo final de sus haberes

sendas características de ambos sistemas, podemos explicar los otros aspectos; debido a la competencia entre un modelo u otro —como se da en el caso argentino—, se determina un perverso mecanismo de elección de sistema en donde el Estado asume un rol subsidiario. En el caso chileno, el modelo sustitutivo directamente elimina la competencia y se constituye en un sistema de capitalización forzosa.

Cuadro 1. Comparación entre los dos sistemas

Aspecto	Chile	Argentina
Estructura del modelo	Capitalización puro Régimen de reparto residual	Sistema mixto
Extensión jurisdiccional	Nacional	Nacional, pero subsisten sistemas provinciales y profesionales no adheridos al SIJP
Obligatoriedad de la afiliación	Exceptuados trabajadores autónomos	Trabajadores en relación de dependencia y autónomos
Mecanismos de opción	Opción de sistema inicial. Los trabajadores nuevos se incorporan al sistema de capitalización	Opción para los trabajadores que se incorporan a la actividad. Pasaje a capitalización en cualquier momento de la vida laboral. No retorno al régimen de reparto. Opción de capitalización de oficio
Financiamiento de las prestaciones	Capitalización	Mixto, excepto los futuros aportantes que no tengan afiliación en reparto
Reconocimiento de aportes efectuados antes de la reforma	Bono de reconocimiento	Pago de prestación básica y compensatoria
Origen de los aportes	Empleados	Empleadores

que se realiza respetando la proporción de aportes en ambos sistemas. Así mismo, los afiliados que no poseyeran aporte alguno en el sistema de reparto no recibirán componente estatal alguno en su pensión.

Supervisión de las
administradoras de
fondos

Estatal

Costo fiscal
de la reforma

Alto

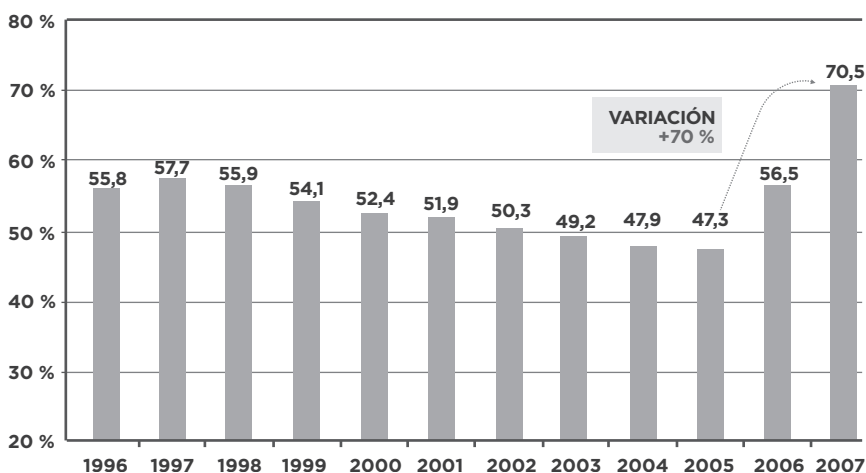
Alto, decreciente

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2006)

Cobertura

Para analizar la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, solamente, vamos a focalizarnos en «la percepción de beneficios monetarios cuando los individuos alcanzan edades avanzadas —cobertura de adultos mayores—, esto es, la proporción de la población mayor 60/65 años que recibe algún tipo de beneficios» (Boudou *et al.*, 2007: 6). Para el caso argentino, debido a los procesos de precarización del empleo, las altas tasas de desempleo, sumadas al aumento de requisitos para acceder a los beneficios jubilatorios tras la Ley N.º 24241, de 1994, resulta una tendencia negativa que se ha revertido con las nuevas políticas de inclusión previsional.

Cuadro 2. Evolución de la tasa de cobertura del Sistema Nacional de reparto en la Argentina (1996-2007)

Fuente: Boudou *et al.* (2007)

El sistema chileno de pensiones es, fundamentalmente, en la actualidad, un sistema público; y su cobertura, significativa. En efecto, el sistema estatal de previsión chileno otorga actualmente pensiones públicas de uno u otro tipo a las tres cuartas partes de la población de adultos mayores —al 74% de las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65—. El sistema de AFP, en cambio, atiende con pensiones financiadas por sí mismo solo a un 4,3% de los adultos mayores, además de financiar, aproximadamente, una quinta parte de las pensiones de otro 4,1% de los adultos mayores, a quienes el Estado debe otorgarles garantía de pensión mínima. Actualmente, 1178185 chilenas y chilenos reciben pensiones públicas de un total de 1594403 adultos mayores existentes en el país. Adicionalmente, el sistema público entrega miles de pensiones de sobrevivencia y otras a personas que no son adultos mayores, hasta enterar un total de más de un millón y medio de pensiones. Los adultos mayores crecen en Chile a una tasa de largo plazo inferior al 3% anual, que es menor a la tasa esperada de crecimiento del PIB. Adicionalmente, el país cuenta con lo que CELADE denomina un bono demográfico durante buena parte de la primera mitad del siglo, puesto que la tasa de dependencia —personas pasivas por trabajador activo— disminuye constantemente en razón de la fuerte disminución de la población menor de 15 años, que forma parte también del sector pasivo. Todo ello conforma un cuadro general favorable a la solución de los problemas previsionales.

El grueso de las pensiones otorgadas actualmente por el sistema de previsión público son *pensiones no asistenciales*, que provienen de los tres grupos de cajas de previsión que conforman el sistema antiguo, el Servicio de Seguro Social, empleados públicos y empleados particulares, además de leyes especiales como la de exonerados. Un 84% de estas pensiones lo perciben adultos mayores. Por otra parte, el sistema público otorga *pensiones asistenciales*, de las cuales un 58% lo perciben adultos mayores. Adicionalmente, el sistema público entrega *bonos de reconocimiento y garantía de pensión mínima* a quienes se jubilan por las AFP. Finalmente, el sistema público financia un importante sistema de previsión para las FF.AA. y carabineros.

Las pensiones no asistenciales alcanzan un promedio de \$147 000 mensuales; sin embargo, las jubilaciones de los EE. PP. tienen un promedio de casi \$360 000 mensuales. El 10% de las pensiones no asistenciales más altas absorbe el 35% del gasto total respectivo, mientras la mitad de estas están en el tramo entre la pensión mínima de \$77 000 mensuales y el sueldo mínimo de \$120 000 mensuales. Las jubilaciones de vejez de las AFP, en cambio, tienen un promedio de \$124 000 mensuales, y eso incluye el subsidio de garantía de pensión mínima que el Estado le entrega a la mitad de estas pensiones. El sistema público de pensiones implica un importante gasto público, equivalente aproximadamente al 40% del gasto público social y a un tercio del presupuesto del Estado en su conjunto y un 6% del PIB. Las pensiones no asistenciales absorben poco menos de la mitad del gasto público en pensiones; los bonos de reconocimiento, aproximadamente, un quinto de este, las pensiones de CAPREDENA y DIPRECA⁴, aproximadamente, una cuarta parte. El resto, que es poco más de un 7%, lo completan las pensiones asistenciales —5,6%— y garantía de pensión mínima —1,5%— (Uthoff, 2001). Adicionalmente, el sistema público debe cumplir los compromisos de pensiones no asistenciales y bonos de reconocimiento, además de CAPREDENA y DIPRECA.

Al 2025, manteniendo la cobertura del 85% de los adultos mayores con el conjunto de las pensiones públicas, la pensión básica puede alcanzar un valor del orden de los \$170 000 mensuales; ello además de mantener los compromisos restantes de pensiones no asistenciales y bonos de reconocimiento y mantener un gasto en CAPREDENA y DIPRECA mayor que el actual. Finalmente, si se sostiene una cobertura del 85% de los adultos mayores, al 2045, la pensión básica puede alcanzar un monto del orden de \$250 000 mensuales. En ese momento, se habrán agotado los compromisos de pensiones no asistenciales y los bonos de reconocimiento, y solo restará en este ejercicio el monto asignado a CAPREDENA y DIPRECA.

⁴ Son las cajas jubilatarias de los militares y carabineros que permanecieron en el régimen de reparto con regímenes de retiro privilegiados con respecto al sistema de reparto anterior y el nuevo esquema de capitalización.

En el caso argentino, el 83,6 % de los beneficios son afrontados por el Estado, contra un 5,5 % de los beneficios otorgados por las AFJP. Pero cuando vemos la comparación entre las proporciones de los fondos del SIJP y la proporción de afiliados, observamos que hay un desbalance a favor del régimen de capitalización, porque, con el 66 % de los afiliados, se retiene el 84 % de los fondos del sistema; mientras que el régimen de reparto con un tercio de los afiliados, solamente, guarda el 16 % de los fondos. En este sentido, la lógica que predomina es una *privatización de las ganancias* y una *estatización de los costos* de la seguridad social. En una sociedad de mercado, vemos cuál es nuevo rol que le ha tocado al sistema público: básicamente, es una institución que afronta los costos que el capital no está dispuesto a atravesar. La ANSES se ve despojada de capital para hacer frente a los beneficios, pero, al mismo tiempo, se le suman nuevas funciones como la de *asistencia social a la tercera edad*.

8. El endeudamiento previsional

Los ingresos del sistema previsional de reparto argentino se afianzan en dos pilares: por un lado, los aportes de los trabajadores en relación de dependencia y de los autónomos y, por otro lado, parte de la recaudación de determinados impuestos y los aportes del Tesoro Nacional. Según Malvicino, Pereira y Tarallo (2002), solamente, el 30 % de los beneficios se financian con las contribuciones a la seguridad social en la ANSES, mientras que el 70 % restante se lleva a cabo con recursos tributarios. Esta tendencia a incrementar la participación tributaria por sobre los aportes es una propensión que se ha ido acrecentando en el tiempo.

A lo largo de la última década, se ha verificado que el financiamiento tiene una dependencia creciente de los recursos tributarios, cuyo producido o parte de él tiene como destino financiar el sistema previsional —IVA, Ganancias, Bienes Personales, Combustibles Líquidos, Internos Unificados y Adicional Cigarrillos— y el de las contribuciones figurativas mientras disminuye la participación de las contribuciones (Bernat y Besmedrisnik, 2003).

Una de las principales razones de la caída de los aportes patronales en el financiamiento del sistema resulta del recorte de la cotización patronal, ya que se han aplicado políticas que intentan combatir la elevada desocupación, la cual, se argumenta, se debe al costo del empleo en la Argentina.

Ante las dificultades legales y políticas para la reducción de los salarios se recurrió a la disminución del costo laboral por otras vías —el salario nominal comenzó a caer más acentuadamente a fines de 1998 con el inicio de la recesión—. La cotización patronal que era del 16 % en 1994, fue reducida progresivamente hasta 2001 través de exenciones y bonificaciones, por áreas geográficas, tipos de actividad y pago de impuestos sobre los ingresos brutos (Organización Internacional del Trabajo, 2002: 6).

A esto se le debe agregar un fenómeno paralelo al crecimiento del desempleo que es el crecimiento de la masa de trabajadores que se encuentran en el mercado del trabajo informal no registrado, comúnmente llamado *trabajo en negro*, que no paga aportes a la seguridad social. Otra arista que hace que el sistema pague costos es la incorporación de caja provinciales que se suman al SIJP; justamente, porque son deficitarias, y entonces, dentro del nuevo esquema redistributivo nacional, es el recién creado sistema estatal quien debe financiar las pérdidas de las cajas jubilatorias de las provincias que presentan problemas para cumplir con el pago de las prestaciones. Debido a que la incorporación al SIJP es voluntaria, las cajas provinciales que son superavitarias eligen no integrarse al sistema, ya que, en la lógica de la puja distributiva del federalismo, implica *entregarle* a la Nación el preciado tesoro de sus cajas jubilatorias. Así, vemos que las provincias más ricas del país —Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y las provincias patagónicas— han mantenido sus sistemas jubilatorios para empleados públicos.

Sin lugar a dudas, el factor que provoca la mayor sangría de fondos es el pasaje de aportantes del régimen público al régimen privado de las AFJP, que implica una clara política de *corte* de criterio de solidaridad

intergeneracional, lo que obliga al Estado a endeudarse para suplir esa falta de fondos que se giran a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones. Los análisis de Bernat y Besmedrisnik (2003) demuestran que el 72 % del déficit global entre 1993 y 2002 podría haberse evitado en el sector público nacional si no se hubiera producido el cambio de sistema. En 1995, la llamada Ley de Solidaridad Previsional modifica en profundidad diversos aspectos de la Ley N.º 24.241. Fundamentalmente, en los puntos que a continuación se tratan.

Con respecto a la movilidad de los haberes de las prestaciones del Régimen de Reparto, la Ley 24.241, disponía que se efectuaba en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO o MOPRE, no pudiendo ello importar una disminución en términos nominales del haber. Esto fue modificado por la norma que se analiza, que prescribe que dichas prestaciones tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto. Aclarando además que en ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos. Estableció criterios de ajuste, según índices, respecto de la movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a la promulgación de la Ley 24.463.

Esta declaración de congelamiento de los haberes jubilatorios implica otro embate para el sistema de reparto, debido a que significa un incentivo negativo para permanecer en él. Ahora, si el Estado no garantiza la movilidad de los haberes, los individuos deben procurársela por cuenta propia vía migración al sistema privado, en esta lógica.

Adicionalmente, debe señalarse que, entre los trabajadores chilenos que aparecen como no cotizantes, se encuentran los afiliados a quienes sus patrones —empresas, municipios— descuentan legalmente las cotizaciones

previsionales y no las integran. En los últimos años, debido en gran parte a la crisis recesiva que ha enfrentado la economía chilena, se ha profundizado este problema de deuda previsional por parte de un número significativo de empleadores. El origen de esta deuda radica en que la actual legislación les permite a los empleadores solo declarar el monto de la cotización y enterar el aporte posteriormente. Solo en el caso de despido del trabajador, el empleador debe tener enterada la totalidad de cotizaciones del trabajador. Para 1998, la deuda previsional solo en el sector de AFP, se estima en unos US\$240 millones. Las causas judiciales se estiman sobre 200 000 casos. Sin embargo, frente a esta abismante realidad muy perjudicial para los trabajadores, el gobierno de la Concertación ha decidido mantener el mecanismo tal como está.

Al respecto, la Superintendencia de AFP, a pesar de las obligaciones de supervigilancia y control que posee, no ha intervenido ni ha hecho recomendaciones respecto de la forma de perseguir este delito que se repite recurrentemente desde los mismos inicios del sistema. El principal perjuicio para los trabajadores consiste en que merman sus ahorros y en consecuencia tiene menos dinero para su jubilación.

9. Las nuevas reformas: el Estado vuelve a la seguridad social

La Argentina: la jubilación de amas de casa. Cobertura como política de inclusión social

Pasados los momentos de crisis de 2001-2002, la ANSES sale de sus aprietos fiscales y decide encarar una política redistributiva sin precedentes en la historia previsional argentina. El llamado Programa de Inclusión Jubilatoria de 2006 abre la puerta para que puedan jubilarse aquellas personas que cumplen con la edad de retiro —60 años para las mujeres y 65 años los hombres—, pero no cuentan con los 30 años de aportes que indica la Ley. Mediante este sistema, apoyado en las moratorias de las leyes N.º 25 994 y N.º 24 476, piensa dejarse con cobertura previsional a importantes sectores que se encuentran sin beneficio y en situación de vulnerabilidad. El mecanismo es el siguiente: una vez calculada la deuda

previsional, habiéndose subscripto a la moratoria, se abona la primera cuota del plan, y las restantes son descontadas directamente del haber jubilatorio. Dicho de otra manera, el solicitante compra aportes a través de una moratoria, la cual se paga con el beneficio a otorgarse. Según un estudio de la consultora Equis, que realizó para la ANSES el primer estudio sobre las características socioeconómicas de las personas que han accedido hasta ahora al Plan de Inclusión Previsional, los principales resultados de esa radiografía social son los siguientes:

- a) El 47,7% de los beneficiarios forma parte de familias pobres. El 34,2% pertenece a hogares medios en riesgo —definidos como aquellos que apenas superan la línea de pobreza—; el 15,9%, a sectores medios plenos; y el 2,1%, a hogares medios altos y altos.
- b) El 92% de los beneficiarios se declaran inactivos —no tienen empleo ni lo buscan—, y solo el 8% son activos, en su gran mayoría subocupados —trabajan menos de 35 horas semanales—.
- c) Los que presentaron la documentación para acogerse al beneficio y trabajan cobran un salario promedio 305 pesos mensuales.
- d) El haber jubilatorio promedio para los que ya están cobrando es de 281 pesos —Es decir que sobre una jubilación mínima de 530 pesos pagan una cuota por moratoria de 249 pesos—.

El beneficio modifica sustancialmente la situación social de esos hogares. Después del cobro, solo el 15,6 % continúa siendo pobre por ingresos, mientras que el 46,7 % asciende a la categoría de medio en riesgo, y el 30,2% a medios plenos.

El sistema se idea para contrarrestar los efectos de casi dos décadas de elevadísimos niveles de empleo en negro, que, en el presente, cierran el

camino de la jubilación a más de un millón de personas. Casi un millón de nuevas jubilaciones surgen de la noche a la mañana y comienzan a demandar cuantiosos fondos que se aproximan a los \$2500 millones anuales. A partir de ahora, para acceder a una jubilación, ya no es preciso contar con los años de servicios requeridos por la ley, sino que es preciso, solamente, tener la edad jubilatoria para suscribirse al beneficio.

A partir de ello, puede avizorarse un salto cualitativo en el sentido de la seguridad social, donde el hecho de haber aportado o no es indistinto, puesto que ahora los aportes jubilatorios pueden reemplazarse con la adhesión a una moratoria. Con este análisis, los procesos de exclusión y fragmentación social resignifican el régimen público, el cual ahora debe salir a cumplir funciones asistenciales junto con las típicas funciones de previsión. El régimen de reparto ve socavado su consistencia institucional por dos flancos; por un lado, su base material se ve cercenada por el desfinanciamiento que implica la afiliación compulsiva al sistema de capitalización; sumado al crecimiento de la economía informal, el desempleo, los procesos de exclusión social. Por otro lado, el estatus simbólico del que han gozado las instituciones de la seguridad social como garantes de derechos sociales básicos ha quedado pulverizado por el rol subsidiario que le se le asigna a la ANSES con la Ley N.º 24 241, que diagrama un esquema tendiente a la desaparición gradual de la jubilación estatal.

10. La reforma de la Ley N.º 26 222 y la búsqueda de un sustento fiscal

En abril de 2007, se sanciona la llamada Ley de Libre Opción Jubilatoria, que es una reforma parcial pero muy contundente, destinada a reducir las asimetrías entre los dos sistemas. En cuanto al financiamiento, las dos medidas que contempla, que son centrales, son la reimplantación del aporte individual del 11% para el régimen de capitalización y la libertad de elección del régimen al cual desea estar afiliado. Se corrige la principal distorsión de la Ley N.º 24 241 aumentando la prestación adicional por

permanencia del régimen público, y se dispone que los *indecisos* pasen automáticamente al sistema público de reparto. Este último punto es sido una demanda muy instalada en la agenda pública, ya que se argumenta, por parte de los gremios de la previsión, sectores del gobierno y los medios de comunicación, que es una competencia desleal, debido a que muchos jóvenes que ingresan al mercado laboral formal por no estar informados, y por ver tan lejano su retiro en el tiempo no afrontan el costo de informarse sobre una cuestión tan compleja y técnica como elegir el régimen jubilatorio más conveniente. Asimismo, ir al sistema de capitalización individual es un *viaje de ida*, ya que, con la Ley N.º 24241, una vez que se opta por el régimen de capitalización, no puede volverse al sistema público. Con el nuevo marco normativo, cada lustro el trabajador tiene el derecho de cambiar de sistema hasta diez años antes de su retiro. Los afiliados que pasen al régimen de reparto seguirán cotizando su cuenta de capitalización individual hasta el momento de la jubilación, mientras que los afiliados en edad de jubilarse cuya cuenta de capitalización no supere el monto de 20 000 pesos serán pasados automáticamente al Estado.

Una vez cerrada la libre opción jubilatoria, el 31 de diciembre de 2007 se produce una transferencia de 90 050 afiliados a la jubilación estatal. De esta forma, la ANSES recibe saldos acumulados en las cuentas de esos afiliados por el equivalente a 534 millones de pesos. Así, el total de los afiliados transferidos al sistema público suma 2515 320: de ese total, 1041603 corresponden a las mujeres de más 50 años y a hombres de más 55 años con menos de \$ 20 000 en sus cuentas. Otros 173947 pertenecen a regímenes especiales —docentes, jueces, diplomáticos, investigadores—. Y hay 1299 770 por traspasos voluntarios de la opción que venció a fin del año pasado; equivalen al 24 % del padrón del sistema privado.

Parte de este fortalecimiento normativo que recibe el régimen de reparto que implica una fuerte inyección de recursos puede ser pensado dentro de la nueva definición que va a tener el régimen de reparto. En esta nueva etapa, va a cumplir fuertes funciones redistributivas del ingreso hacia los sectores más vulnerables de la tercera edad. Ello involucra

una fuerte migración de cotizantes del régimen de capitalización al de reparto, a la vez que la asignación de los aportantes noveles que no ejercen su derecho a opción al régimen público, significa recuperar el rango constitucional de principal responsable de la seguridad social. De esta manera, así queda constituida la proporción de afiliados al SIJP entre los dos regímenes.

Los fondos traspasados totalizan 8349 millones de pesos. Están formados por bonos, acciones, plazos y otras inversiones, en proporción a las que tienen las AFJP. Esa suma pasa a integrar el fondo de respaldo de la ANSES. A pesar del fuerte incremento de recursos que implica el traspaso masivo de afiliados al Estado, lo que se hace es solamente reforzar la tendencia que viene registrándose durante los últimos años de aumento de los recursos de la Administración Nacional de Seguridad Social. De otra manera es imposible pensar que el organismo haya hecho frente a una faraónica política de distribución del ingreso como lo fue el otorgamiento de casi un millón de beneficios (Cardozo, 2008a).

11. La instauración de un sistema de movilidad de los haberes previsionales

En 2007, por impulso del Poder Ejecutivo, se sanciona la Ley N.º 26417, denominada de Movilidad Jubilatoria, que viene a llenar una demanda gestada a partir de 1995. Mediante la Ley de Solidaridad Previsional, los aumentos de los haberes previsionales quedan atados a los decretos del Poder Ejecutivo. Los pasivos, los sindicatos y de la Corte Suprema piden la sanción de una ley que establezca un sistema de movilidad de los haberes. En este punto, encontramos que, a diferencia de las otras reformas parciales, en donde prácticamente no hay participación de los actores involucrados, se suscita un debate en torno a cómo se calcula el índice de evolución de las prestaciones. Esta discusión se canaliza, fundamentalmente, dentro de la arena parlamentaria, en donde se presenta una tensión entre la modalidad ligada a la evolución de los salarios o la evolución ligada a los precios. En lo que se refiere a los

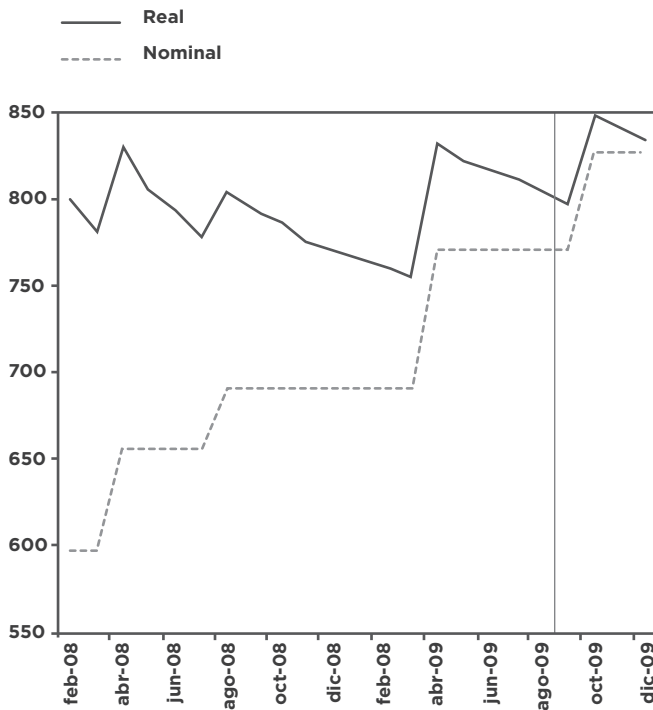
métodos de actualización de las pensiones para preservar la cuantía de aquellas, pueden apreciarse, básicamente, dos: uno que actualiza las pensiones en función de la evolución de los precios a fin de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo o su poder de compra; y otro, en el que la actualización de la cuantía de las pensiones se lleva a cabo en función de la evolución de los salarios de los activos a fin de que las pensiones sigan jugando el papel de sustitución de las rentas de activo, que dejan de percibirse como consecuencia del cese en el trabajo. Aunque el método de actualización de las pensiones guarda relación con cada uno de los diferentes sistemas de Seguridad Social —de modo que los regímenes universales o asistenciales han tendido a efectuar la revalorización de las pensiones según la evolución de los precios, mientras que los regímenes de Seguro Social o contributivos lo hacen, en mayor medida, en razón del incremento de los salarios—, sin embargo, se observa la tendencia, en buena parte de los sistemas que revalorizan conforme a los precios, de abandonar este método y sustituirlo por la evolución de los precios.

El proyecto oficial que se impone establece una movilidad que se aplica automáticamente dos veces al año, en marzo y en septiembre de cada año. Comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino, es decir, las prestaciones del régimen previsional público establecido por la Ley N.º 24241; las que son transferidas al SIPA —Retiro Programado, Retiro Fraccionario, Renta Vitalicia (solo el componente público)—; los retiros por invalidez y pensiones otorgadas hasta noviembre de 2008; las jubilaciones y pensiones a cargo de la ANSES provenientes de los regímenes provinciales y municipales transferidos al Estado nacional; las jubilaciones y pensiones otorgadas por el anterior régimen general o por los regímenes especiales derogados por la Ley N.º 23966 y que luego no se reestablecen; y los beneficios que obtienen sentencia judicial con movilidad específica.

En lo que respecta a la fórmula de cálculo, según la normativa, se establece una fórmula atada a la evolución de los salarios, que queda fijada como un promedio entre las variaciones producidas en los recursos tributarios

del SIPA —comparando semestres idénticos de años consecutivos— y el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o la variación del RIPTe —índice basado en la Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estables—, publicado por la Secretaría de Seguridad Social. De ambas, se aplica la más favorable durante el lapso enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año, y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente. Como consecuencia de esta ley, encontramos la siguiente evolución de los haberes jubilatorios a partir de la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

Cuadro 3. Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales 2008 y 2009 (en pesos)



Fuente: CIFRA (2009)

12. Política de cambio y reestatización del sistema previsional

En 2008, a raíz de la crisis financiera mundial y la baja diversificación del portafolio de inversiones de las AFJP argentinas, la situación de la sustentabilidad del régimen de capitalización llega a un punto crítico. Asimismo, las nuevas obligaciones que había contraído el Estado con las políticas de inclusión previsional determinan que el erario público precise un sustento fiscal mayor. Por ello, el gobierno nacional toma la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente mediante un proyecto de ley que tuvo un rápido trámite parlamentario y escasas justificaciones técnicas. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) —denominación que de ahora tendría el sistema jubilatorio estatizado— es financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y jubilados del Régimen de Capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional público. Se prevé que los servicios prestados en relación de dependencia o como autónomo sean considerados como si hubieran aportado a ANSES, es decir, un aporte del 11%. Los beneficios con la modalidad actual de Renta Vitalicia Previsional continúan abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro.

A partir de la sanción de la ley, ANSES goza de autonomía financiera y económica. Además, estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso nacional. De este modo, los representantes del pueblo y de las provincias tendrán un rol activo en el seguimiento y el cuidado de los fondos, en tanto que estos pertenecen a los aportantes y no al Estado nacional. El sistema previsional unificado está basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo. A partir de ello, se calcula que ingresan a las arcas de la ANSES cerca de US\$ 30 000 millones que administra las AFJP, propiedad de los cotizantes del sistema de pensiones, que le da un gran poder de maniobra al Estado argentino dentro de la crisis financiera mundial. Vale decir que los efectos negativos sobre el ahorro que se supone va a tener la estatización de los

fondos de los administradores no son tales, debido a las características de los portafolios de inversiones que, centralmente, se hallan en bonos públicos. En suma, con el nuevo esquema normativo, el Estado es quien administra los fondos y otorga los beneficios de la totalidad los jubilados y pensionados, recuperando el rol central que había tenido antes de la reforma hacia un sistema de capitalización.

En lo referido al juego de actores presente en esta política, hay una ambigüedad en lo que respecta a la partidos de la oposición, dado que algunas fuerzas —encabezadas por el ARI— sostienen que esta vuelta al sistema público es el retorno a la pauta tradicional en donde los gobierno usan el régimen previsional público para financiar los déficits coyunturales, y que la autarquía financiera no está asegurada. Sin embargo, las mayorías de las fuerzas políticas se ven favorables a la estatización del sistema jubilatorio. Por su parte, los sindicatos estatales y previsionales se muestran a favor de dicha política, dado que ven una ampliación de su base de poder. Las Administradoras de Fondos de Pensiones, sin embargo, no manifiestan mucha resistencia más allá de algunas presentaciones judiciales; mientras que sus empleados se movilizan de manera activa para expresarse en contra de la estatización por considerarla causa de la eliminación de sus fuentes de trabajo. Como respuesta a esto, el gobierno neutraliza la resistencia de los trabajadores de las AFJP incorporándolos a la administración pública, haciendo una política de absorción de los costos de la reforma nuevamente para evitar la movilización en contra de los potenciales afectados por dicha política. Esto permite que la reestatización pueda llevarse a cabo de manera rápida y eficaz sin actores movilizados en contra, al mismo tiempo que no se brindan demasiadas argumentaciones técnicas sobre la viabilidad y el modo con que funcionará el nuevo sistema. Gran parte de la justificación de la política es la importante inclusión previsional que supone el sistema público que se lleva a cabo y el pésimo funcionamiento del privado.

13. Última etapa: abandono de la política del aumento de la cobertura pasiva y desdibujamiento de la agenda de la cuestión previsional

Pasada la política de estatización del sistema jubilatorio, encontramos que los lineamientos de la política previsional van cambiando sobre la base de dos hechos fundamentales: Por un lado, el debate sobre el 82 % móvil, y por otro la reducción del derecho para la ampliación de la cobertura previsional. En lo que respecta al primer punto, durante 2001, se da una coalición de actores que impulsan el denominado *82 % móvil*, que implica un monto de haber igual a ese porcentaje de un activo del mismo rubro con una movilidad automática atada a la evolución de los salarios. En este punto, encontramos que tanto las asociaciones de jubilados, los sindicatos y los partidos de la oposición ven como una oportunidad para llevar a cabo una importante política que revista una amplia legitimidad. Sin embargo, el gobierno nacional es el principal opositor a esta medida con el argumento de que esto implicaría una erogación no presupuestada. La Ley N.º 26649 establece una prestación mínima equivalente al 82 % del salario mínimo vital y móvil, y la recomposición de los haberes. Sin embargo, el Poder Ejecutivo veta dicha ley:

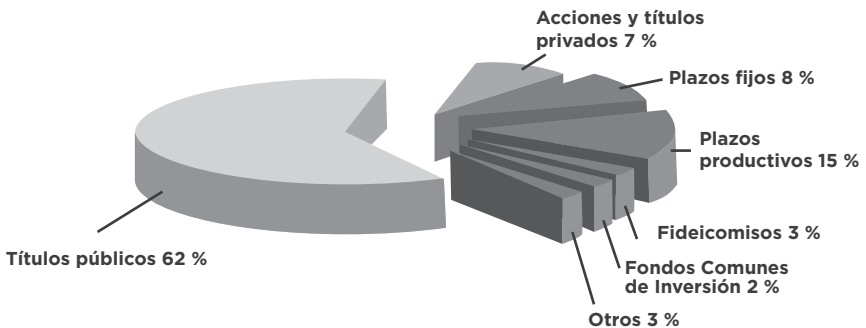
... la citada norma violaba la Ley de Administración Financiera, (dado que la Ley implicaba un incremento del gasto no previsto en el presupuesto, sin indicar la fuente de recursos que financiaría el proyecto) y que, en caso de ser operativa, implicaría la quiebra del SIPA (Bertranou *et al.*, 2011).

Por consiguiente, esta política surgida de una amplia coalición de actores y que goza de una amplia legitimidad en todos los sectores de la sociedad es obturada por la presidencia, marcando la pauta de que, en materia previsional, regirá la misma modalidad seguida en todas las arenas de política: una fuerte impronta proactiva y decisionista.

No debe olvidarse que, en la agenda pública, se empieza a generar una posición favorable a esta reforma en virtud de que, en 2009, se establece

por decreto la Asignación Universal por Hijo (AUH), un salario familiar para todos los desempleados de manera universal, financiado por la ANSES. Esto genera una reacción adversa de sector pasivo, porque se argumenta que se sacan dineros de Fondo de Garantía de Sustentabilidad en gastos corrientes que no tendrán una rentabilidad a futuro; a lo que se suma el Programa Conectar Igualdad —entrega de computadoras para docentes y alumnos de escuelas públicas— y una progresiva inversión en sectores productivos y *paliamento* de déficits públicos mediante dicho fondo. Por consiguiente, en la coalición promotora, aparece la idea de que la ANSES goza del dinero para hacer pago al famoso 82% móvil, y la oposición ve una ventana de oportunidad para hacer rentable esta demanda histórica de este gobierno, y también para erosionar al oficialismo. Asimismo, se dice que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad tiene una rentabilidad limitada, dado que más de la mitad de las inversiones está en títulos públicos con una rentabilidad menor a la inflación, lo que implica lisa y llanamente que dicho fondo está reduciéndose. En el siguiente gráfico, vemos la distribución de las inversiones:

Cuadro 4. Estructura del FGS según tipo de instrumento



Fuente: Datos suministrados por la Subdirección Ejecutiva Operación del FGS - Período: julio/12

14. La reforma chilena de la Ley N.º 20 255: un sistema paralelo sin tocar el sistema de capitalización

La reforma previsional de 2008, Ley N.º 20 255, viene a cumplir la mayor promesa del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet al crear un nuevo sistema de pensiones. Para aquellas personas que no han podido hacer imposiciones o en caso de que sus fondos sean insuficientes para disponer de una pensión digna por el solo hecho de haber nacido en suelo chileno o tener al menos 20 años de residencia, el Gobierno les hará un aporte solidario para que puedan hacer frente a los gastos en la vejez o en la invalidez. Para ello, la reforma crea un Sistema de Pensiones Solidarias que incorpora dos grandes beneficios: la Pensión Básica Solidaria, enfocada en aquellas personas que no tienen derecho a ningún tipo de pensión, y el Aporte Previsional Solidario, que va en ayuda de las personas que tienen pensiones, pero que son de muy bajo monto. La reforma previsional se comienza a implementar ese año gradualmente. A ella, se irán incorporando gradualmente cada vez más ciudadanos.

A partir del 1 de julio de 2008, los hombres y mujeres que tienen más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufran de alguna invalidez y no tengan derecho a una pensión en algún régimen previsional pueden acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias a través de la entrega de una Pensión Básica Solidaria (PBS). También, a partir de julio de este año, se comienza a beneficiar a los hombres y mujeres que tengan más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufran de alguna invalidez y que, a diferencia de las antes señaladas, sí tienen derecho a pensión en algún régimen previsional —excluidos CAPREDENA y DIPRECA—. A sus pensiones se le otorgará un complemento en dinero denominado Aporte Previsional Solidario (APS). Durante el 2008 y hasta junio de 2009, se focalizará en aquellos hombres y mujeres que integran grupos familiares pertenecientes al 40% de la población de más escasos recursos. Luego, se irá aumentando la cobertura año a año un 5% hasta alcanzar en régimen, el 2012, a los hombres y mujeres que forman parte de un grupo familiar perteneciente al 60% de la población más vulnerables.

Para saber si una persona está dentro de los sectores más vulnerables de la ciudadanía, se utilizará durante los dos primeros años de vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias la Ficha de Protección Social. Si, en esta ficha, usted obtiene un puntaje igual o inferior a 11734 puntos, entonces, está dentro del 40 % antes mencionado y podrá postularse a los beneficios de la Reforma Previsional. En 2009, con la incorporación de nuevos beneficiarios, esta cifra aumenta a 800 000, mientras que, al siguiente año, a más de un millón de personas. En 2012, cuando el sistema esté en régimen, el número será superior a 1 300 000 personas.

15. Las nuevas prestaciones en Chile

Las personas que no hayan cotizado en un sistema previsional y que integran un grupo familiar perteneciente a los sectores con menores ingresos del país podrán acceder a la Pensión Básica Solidaria (PBS). Esta es un aporte monetario de 60 000 pesos a pagar a partir de julio de 2008, aumentará a 75 000 luego del 1 de julio de 2009 para todas las personas que lo soliciten. El próximo año, se ampliará al 45 %, y así sucesivamente hasta llegar al 60 % en 2012.

Los beneficios de la reforma son individuales. Por esto, a partir de julio de 2008, uno o más integrantes de un grupo familiar podrá acceder a una PBS. De este modo, dos beneficiarios pueden sumar ambas pensiones y, así, recibir 120 000 pesos este año y 150 000 el próximo. Uno de los beneficios más importantes que la reforma previsional trae para las mujeres es la entrega de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, que permitirá incrementar sus pensiones. De esta manera, se avanza en el reconocimiento retribución efectiva de la doble carga laboral que ellas deben enfrentar, valorando y visibilizando su labor de mujer y madre. El monto del bono es equivalente a 1,8 ingresos mínimos mensuales vigentes al momento del nacimiento del hijo —hoy este bono equivale a 260 000 pesos aproximadamente—. Este beneficio entrará en vigencia a partir del 1 de julio de 2009, por lo que solo tendrán derecho a él las mujeres que se pensionen a partir de esa fecha. Al bono se le

aplicará una tasa de rentabilidad mensual equivalente a la rentabilidad del Fondo C del sistema de AFP. Respecto de los hijos nacidos antes del 1 de julio de 2009, igualmente se contará desde dicha fecha y hasta que la madre cumpla 65 años de edad. Para los hijos que nazcan después del 1 de julio de 2009, la rentabilidad se contará desde el nacimiento y hasta que la madre cumpla 65 años de edad. Para las mujeres afiliadas al Decreto-Ley N.º 3500, el bono se sumará a su cuenta de capitalización individual en la AFP cuando cumpla 65 años de edad, formando parte del saldo con el que se calculará su pensión. En el caso de mujeres beneficiarias de Pensión Básica Solidaria de Vejez (en adelante, PBSV), el INP calculará una pensión autofinanciada, considerando como saldo el o los bonos recibidos. El resultado de este cálculo incrementará su PBSV. Respecto de las mujeres que, sin estar afiliadas a un régimen previsional, perciban una pensión de sobrevivencia del INP o de una AFP o Compañía de Seguros, se usará el mismo método antes señalado. El resultado incrementará su pensión de sobrevivencia. A partir de julio de 2009, y solo a las mujeres que no se encuentren pensionadas y sean mayores de 65 años de edad. Se estima que una mujer que cotice 10 años por el salario mínimo y tenga dos hijos, por efecto de la bonificación, verá aumentada su pensión final en más de un 20%.

El Aporte Previsional Solidario (APS) está orientado hacia aquellas personas que tienen una o más pensiones de algún régimen previsional —excluidos CAPREDENA y DIPRECA—, menores de 70 000 al 1 de julio de 2008 o que hubieren agotado sus fondos de pensiones. El Estado las complementará con un aporte en dinero. Este año, accederán a este beneficio los hombres y mujeres que pertenezcan al 40 % de la población de más escasos recursos, según la Ficha de Protección Social. El próximo año se ampliará al 45%, y así sucesivamente hasta llegar al 60 % en 2012.

El instrumento que utiliza el Estado para focalizar los beneficios de protección social en los segmentos más vulnerables de la población es la ficha de protección social. En la asignación de beneficios de la Reforma Previsional, la Ficha de Protección Social (FPS) proporciona un puntaje que refleja la vulnerabilidad del grupo familiar y permite identificar oportunamente a aquellas familias que deben ser priorizadas como

sujetos de protección social. Con el puntaje obtenido una vez realizada la encuesta, las personas sabrán si cumplen con los requisitos para acceder a los distintos beneficios que otorga el sistema de protección social del Estado. La información que reúne la Ficha se refiere a localización territorial, identificación del grupo familiar, salud, educación, ocupación, invalidez, ingresos familiares y vivienda, entre otras variables. El puntaje obtenido por la aplicación de la Ficha de Protección Social sirve para postular, entre otros, a los siguientes beneficios (ver Cuadro 5).

El reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, publicado a mediados de junio en el Diario Oficial, establece que, para estar dentro de los hogares pertenecientes al 40 % de menores ingresos, el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social debe ser igual o inferior a 11734 puntos. Se estima que los beneficiarios potenciales de Pensiones de Vejez (PBS) y aporte previsional de vejez e invalidez serán unas 630 000 personas en el primer año de vigencia de la reforma.

Cuadro 5. Nuevos beneficios creados por la Ley N.º 20 255

Beneficio	Requisitos	Características	Vigencia
Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)	- No tener derecho a pensión - Ser mayor de 65 años - Pertenecer al 40 % de la población de más escasos recursos - Residencia mayor a 20 años	- El monto de la PBSV fue de 60 000 el primer año - A partir del 1 de julio de 2009, aumentó a 75 000. Este monto se reajusta periódicamente	- Desde julio de 2008 - Se extingue con el fallecimiento del titular
Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)	- No tener derecho a pensión - Tener entre 18 y 65 años - Ser inválido - Pertenecer al 40 % de la población más vulnerable - Residencia mayor a 5 años	- El monto de la PBSI era de 60 000 el primer año - A partir de julio de 2009, subió a 75 000. Este monto se reajusta periódicamente	- Desde julio de 2008 - Finaliza cuando cumpla 65 años. A partir de esta fecha, se adquiere el derecho a la PBSV
Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSv)	- Tener una pensión inferior a 70 000 en 2008 - Ser mayor de 65 años - Pertenecer al 40 % de la población de más escasos recursos - Residencia mayor a 20 años	- Complemento solidario a las pensiones inferiores a 70 000 en 2008	- Desde julio de 2008 - Se extingue con el fallecimiento del titular

Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)	-Tener una pensión de invalidez inferior a 70 000 en 2008 -Tener entre 18 y 65 años -Pertener al 40 % de la población de más escasos recursos -Residencia mayor a 5 años	- Igual a la PBSI, es decir de 60 000 en 2008 - A partir de julio de 2009, la Ley prevé elevarlo a 75 000 mensuales	- Desde julio de 2008 - Finaliza cuando cumpla 65 años. - A partir de esta fecha, se adquiere el derecho al APSV
Bono por Hijo	- Ser mayor de 65 años - Residencia mayor a 20 años - Pensionarse después del 1 de julio de 2009 - Estar afiliada al DL 3500, tener una PBSV o en caso de no estarlo, gozar de pensión de sobrevivencia del INP o de una AFP o Cía. de Seguro	- Bonificación equivalente a 1,8 ingresos mínimos vigentes al momento del nacimiento del hijo - Este bono incrementará la pensión de la madre cuando esta cumpla los 65 años	- Desde julio de 2009 - A partir de julio de 2009, para todas las madres que cumplan los requisitos

Fuente: <www.gobiernodechile.cl>

16. El nuevo rol del Estado y dos formas de reforma previsional

La reforma previsional, presentada como la piedra angular de la red de protección social que impulsa el gobierno de Michelle Bachelet en su primer mandato, es también uno de los proyectos de mayor profundidad social inducido por un gobierno de la Concertación. No es anodina una iniciativa que de la noche a la mañana en un plazo de dos años, permite que las personas mayores de 65 años que no consiguen durante su vida reunir fondos para una jubilación gocen de una pensión de 75 000 pesos chilenos, lo que se duplicaría en el caso de una pareja.

El Sistema de Pensiones Solidarias —que es la cara no solo más atractiva, sino la más valiosa del proyecto— es una red protectora, una especie de renta mínima universal para las personas que han quedado fuera del sistema de pensiones, como son las amas de casa, muchos de los trabajadores independientes o las empleadas domésticas. Pero la reforma también ayudará a los que han cotizado de manera insuficiente. En estos casos, el Estado otorga un subsidio proporcional a todos aquellos jubilados con pensiones menores a los 200 000 pesos, aspecto de la reforma que debiera estar operativo hacia 2012. Dentro del

esquema de seguridad social chileno, se produce un giro de 180 grados con respecto a los consensos básicos que podríamos ver en la sociedad chilena acerca del rol de Estado en materia de seguridad social. Este, tal vez, a la manera de un Estado neoliberal subsidiario —que ha de atender por distintas razones a los excluidos del mercado—, tal vez como un Estado activo que recupera atribuciones propias del *welfare state*, ha ido en rescate de sus ciudadanos más debilitados, en este caso los más ancianos y empobrecidos. Una acción que, sin embargo, es paralela, acaso tangencial, al sistema provisional contributivo asentada en otro pilar no contributivo. La reforma previsional —y aun cuando parezca una paradoja— no ha tocado el sistema de fondos de pensiones administrados por el sector privado.

El subsidio es grande y, por su volumen, tiene ribetes similares a las políticas de un Estado benefactor. Posiblemente, lo parezca, pero su inspiración no puede estar más lejos de aquello. La vocación de la reforma es la cristalización del modelo de libre mercado y del Estado subsidiario. Si, en este caso, son muchos, tal vez demasiados los que han quedado fuera del mercado, la obligación a cargo del fisco de los ingresos del cobre de los impuestos que pagan todos, incluso los más pobres como es el alto IVA, se traspasará al futuro y pesará sobre los otros cientos de miles de problemas sociales que arrastra nuestro pequeño país.

El proyecto de reforma, que es una importante transformación en las políticas públicas orientadas a los extremos sociales, es, sin duda, un subsidio a los más pobres, pero también es necesario constatar que es la validación del sistema de capitalización individual, al que ha dejado intacto. Al no tocarlo, al tomar el Estado la carga social del sistema de los márgenes del mercado —de los cuales ha liberado a este negocio— lo que también hace es consolidar el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como sistema único de previsión y como puntal financiero de la economía chilena. El Estado, el gobierno, en este caso, asume los costos y premia a las administradoras con lo que los analistas denominan la *crema* del negocio. Con la lógica del mercado, lo que hace no es solo subsidiar a los más pobres, sino también subsidiar a las administradoras.

La reforma a la previsión se adapta de manera estricta a las bases neoliberales diseñadas durante la dictadura. El sistema elaborado hacia los inicios de 1980 ha demostrado su absoluto fracaso en cuanto sistema previsional; queda hoy reforzado por el Estado al certificarlo como el único administrador de los ahorros de los trabajadores. Del mismo modo, como la salud y la educación han pasado a ser áreas clave para la inversión y el comercio —en ambos casos también con el subsidio del Estado en aquellos márgenes del mercado no rentables—, la administración privada de la previsión —y pese a haber demostrado su completa ineficiencia, es necesario repetirlo— continúa, ahora liberada de su más pesado lastre, como un gran negocio para el gran capital y como la brújula de la economía chilena. A fin de cuentas, son las administradoras en acuerdo con los gobiernos las que deciden dónde, cómo y en qué condiciones invertir. El sistema previsional chileno, como muchos observadores han constatado, fue diseñado no para generar buenas jubilaciones a los trabajadores, sino para entregarle poder al sector privado sobre la conducción económica.

Por el lado rioplatense, pese a la reforma que llevó a cabo la Ley N.º 26222 intentando fortalecer el régimen público, mostró todavía una gran asimetría entre el monto y proporción de los fondos de los dos regímenes. Las AFJP seguían concentrando la mayor cantidad de afiliados y de fondos. Debido a la gran privatización que ha experimentado la mayoría del SIJP, había una gran porción del sistema que no estaba regido por la regulación estatal, sino que tenía una lógica de mercado, quedando huérfano de la función que el Estado de Bienestar le había transferido a la seguridad social a mediados del siglo xx.

Por otro lado, la idea de pasar al sistema público a los afiliados en edad de jubilarse con menos de 20000 pesos capitalizados en su cuenta al régimen público de manera obligatoria le seguía confiriendo a la ANSES ese rol subsidiario, de depósito *ad ultima ratio* para los expulsados por el mercado por no ser *económicamente viables*. Se trata, en definitiva, de configuraciones anómicas que resultan de la destitución de las regulaciones estatales, de reductos hostiles, donde la posibilidad de

producción vincular deviene, en principio, imposible. Así, quien continúa dando sentido es el mercado, quienes efectivamente pueden sentirse amparados por una lógica son los afiliados del régimen privado que se perciben como pequeños capitalistas a través de sus fondos individuales y deben autoproveerse a través de su esfuerzo, tratando de incrementar su cuenta, un retiro que no los empuje al gran galpón de la jubilación estatal por no alcanzar un mínimo de fondos capitalizados. En suma, se mantiene un sistema ordenado que es el privado, y un sitio sin normas, donde conviven trabajadores y no trabajadores, que es el público. La ANSES, ahora atiende a dos clientelas: por un lado, los aportantes al sistema de reparto, y, por el otro, a los sectores desprotegidos de la tercera edad.

17. Algunas conclusiones

Como una primera idea, en esta fase, podemos diferenciar dos tipos de políticas de acuerdo a su contenido. Por un lado, las políticas de reforma parcial, y por el otro, las políticas de reforma estructural. En las tres primeras etapas del caso argentino y en el chileno, vemos que son reformas del sistema jubilatorio de tipo parcial que procuraron atender diversas cuestiones: la cobertura pasiva, el mejoramiento de la competencia y una movilidad jubilatoria a largo plazo. En la segunda fase del caso argentino, se pasa a una política de reforma estructural sin precedentes, que implica la absorción del sistema privado por parte del público, hecho novedoso en la experiencia comparada mundial.

En lo que respecta a la modalidad de las políticas, podemos agrupar las tres primeras etapas de la Argentina y la experiencia chilena como un cambio progresivo o incremental (Lindblom, 1992) y la reestatización como una política de cambio. Sin embargo, no es posible identificar con el marco de análisis de las políticas públicas la existencia de actores movilizados en torno a la cuestión. Lo que prima es una modalidad proactiva por parte del gobierno nacional en lo que respecta a la política previsional.

Dicha pauta va cambiando en lo referido a la movilidad jubilatoria y a la estatización de las AFJP. En esta fase, vemos que los participantes buscaron alianzas con las personas que tienen «las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno. Si también se involucran en un grado no insignificante de coordinación, forman una coalición promotora» (Sabatier y Weible, 2010: 211). Esto se corrobora en el posicionamiento de los jubilados argentinos, la Corte Suprema, los legisladores de la oposición, los sindicatos en la Ley de Movilidad Jubilatoria, como coalición que demandaba una ley de ajuste de haberes.

Sin embargo, durante las políticas de reestatización, lo que advertimos es una coalición defensora articulada entre las AFJP, la oposición, los empleados del sector privado y, tímidamente, el sector financiero internacional; contra una coalición promotora encabezada por el gobierno, intelectuales, sindicatos, partido de gobierno y medios de comunicación.

Esta fase muestra un cambio favorable sobre la cuestión previsional, en donde se corroboran dos elementos muy importantes para la implementación de estas políticas. Por un lado, un gran descrédito y conciencia sobre las consecuencias negativas de los regímenes privados; y por el otro, con la llegada de un gobierno de tipo progresista, el sistema político se vio permeable a las políticas de cambio y a la inclusión social. Sin embargo, vemos que esa *ventana de oportunidad* que implicaron las primeras tres etapas muestra un agotamiento con la instauración de la AUH, y se llega al límite de la política previsional una vez que el Estado logra hacerse con el importante Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES. Por el contrario, en el caso chileno, se ve un sector privado de la AFP mucho más diversificado y sólido frente a una coalición en contra del régimen de capitalización que no puede verse como actor propulsor de una reforma estructural. Por el contrario, una de las críticas que se le realizó al proceso de reforma del país transandino fue justamente que ya se *sabían* de antemano los alcances parciales que iba a tener esta reforma.

En suma, si bien encontramos una impronta proactiva en la política previsional argentina, puede advertirse la existencia de coaliciones promotoras y defensoras, que, dado el fuerte peso del Poder Ejecutivo, se han visto neutralizadas a la hora de formular reformas al sistema previsional. En la actualidad, la agenda social se encuentra opacada por otro tipo de políticas sociales destinadas a la niñez y a la vivienda, que, sin embargo, se financian con los aportes de los activos que se encuentran en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Así, vemos que la agenda se ha visto modificada y que, actualmente, hay menos permeabilidad del sistema político a incorporar cuestiones relacionadas con los adultos mayores que en el período 2006-2008.

Asimismo, hay una diferencia tajante con el país trasandino. En el caso argentino, el programa de inclusión previsional se asienta en dos patas; la ampliación de la cobertura a través de la jubilación por moratoria y la libre opción que establece un sistema de competencia equitativa entre los dos sistemas, lo que culmina en el monopolio estatal del sistema previsional. En el caso chileno, se crea un sistema de nuevas prestaciones para los sectores que no acceden a las prestaciones de capitalización por no poseer la cantidad de aportes requeridos o porque se encuentran debajo de la línea de pobreza.

Desde este punto de vista, hay una política que podríamos pensar como un *subsidio universal de ciudadanía para tercera edad*, independientemente de la situación particular de cada individuo, versus una *política asistencial focalizada para adultos mayores vulnerables*. En el primer caso, el único requisito para la accesibilidad es, *grosso modo*, poseer la edad jubilatoria, es decir, pertenecer a la tercera edad; en el segundo caso, debe acreditarse previamente frente al Estado la situación de pobreza mediante el sistema de puntaje. Asimismo, en el caso chileno, lo que opera es una política de atención prioritaria a los adultos en situaciones de mayor pobreza de manera escalonada en el tiempo. En contraposición, en el caso argentino, se aplica en forma masiva una política de cobertura universal del sistema de jubilaciones.

Como conclusión de este trabajo, puede afirmarse que las dos reformas responden a dos improntas bien diferentes: una política social universal versus una política social focalizada. Las políticas sociales universales son aquellas prestaciones de asistencia social —vía transferencias de bienes o servicios directas o indirectas— que el Estado pone a disposición de todos los ciudadanos sin discriminar por nivel socioeconómico o situación de pobreza. El más claro ejemplo es la política de transferencias a todas las mujeres mayores de 60 y a todos los varones de más de 65 años. En este caso, el universo no son todos los ciudadanos, sino todos los ciudadanos en edad jubilatoria. Dentro de ese universo, todos los adultos mayores pueden acceder al beneficio sin importar su situación socioeconómica. Las políticas sociales focalizadas son aquellas prestaciones sociales cuyo acceso está restringido a un subgrupo dentro del universo. Este subgrupo se define, en general, por alguna característica relacionada con una situación de privación. Para acceder a la asistencia, el sujeto tiene que demostrar que la necesita. Remitiéndonos a la experiencia chilena, quienes son merecedores del nuevo programa de prestaciones previsionales deben acreditar encontrarse dentro de 40% de la población de menores ingresos. El reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, publicado a mediados de junio en el Diario Oficial, establece que, para estar dentro de los hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos, el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social debe ser igual o inferior a 11734 puntos.

Por lo dicho anteriormente, podemos concluir que

- a) las políticas sociales focalizadas son reactivas, no proactivas. Las universales apuntan a prevenir situaciones de privación, mientras que las focalizadas solo actúan una vez que la privación ha sucedido. En el caso de la jubilación de amas de casa, se hace una transferencia en el universo más amplio posible de adultos mayores —aún adultos de hogares de clase media que viven de renta, por ejemplo—, porque lo que se busca es garantizar que ningún adulto mayor *caiga* en situación de indigencia. Una vez que la situación de pobreza

se ha producido, toda reacción, por más rápida que sea, es un *parche*: la desnutrición, la falta de cobertura médica pueden causar otras enfermedades, incluso algunas muy graves en la tercera edad. La posibilidad de que haya una brecha entre el problema —desempleo, pobreza, enfermedad, desnutrición— y su solución —recepción del subsidio— se agrava si pensamos que quien necesita la asistencia, en primer lugar, tiene que solicitarla; en segundo lugar, un consultor debe certificar que efectivamente la necesita y, en tercer lugar, esta persona tiene que incorporarse en el padrón de los beneficiarios. Entre todos estos pasos, es probable que transcurra mucho tiempo.

- b) Las políticas sociales focalizadas fragmentan comunidades y erosionan lazos sociales. Como es sabido, prácticamente, el único capital con que cuentan las comunidades pobres son sus lazos interpersonales de solidaridad. Las políticas sociales focalizadas destruyen estos lazos, porque introducen en el seno de la comunidad diferencias entre quienes reciben y quienes no. Una familia de un adulto mayor puede recibir un subsidio, mientras que sus vecinos —que, tal vez, sean parientes— que tienen un anciano enfermo quedan a la espera del subsidio. Estas diferencias erosionan y resquebrajan los lazos comunitarios, aún más cuando es la propia comunidad la que decide a quién le toca y a quién no.

Dicha diferencia implica dos posicionamientos bien diferentes. En un caso, se otorga un derecho de carácter irrenunciable por pertenecer al universo que lo porta; y, en el otro, se atiende una situación particular de carencia material. Esto se ve reforzado por el nuevo rol estatal en la seguridad social, que aparece desdibujado en la política provisional, sobre todo, desde 2010. Vemos, de esta manera que, mientras el Estado argentino ha hecho un avance en el reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía, avanzando hacia la homogeneización y el fortalecimiento de la cohesión social; en el caso chileno, se continúa con políticas

estatales que tienden a la destrucción del lazo social a través de políticas focalizadas que atacan la pobreza *a posteriori*, a la vez que se somete a los ciudadanos a la degradante tarea de tener que *demonstrarle* al Estado su condición de indigencia.

Finalmente, es menester destacar la importancia de volcar la reflexión hacia estudios de carácter comparado, que nos permiten encontrar similitudes y diferencias entre las complejas realidades nacionales. El método comparado nos deja ver, tanto en el diseño como en la puesta en marcha de la política pública, *cómo lo hacen los otros*; esta es una instancia de aprendizaje previa a la política basada en la observación de otros casos. Sin duda, las posibilidades que nos brinda el método comparado son fecundas, porque reduce de manera significativa la posibilidad de realizar grandes saltos al vacío que pueden tener enormes costos en términos de recursos públicos y sociales, a partir de la reflexión sobre los errores que han presentado otras reformas y la mirada sobre los casos exitosos. Todo ello debe hacerse con una correcta vigilancia epistemológica que no nos lleve a inferir esencialidades de cierto tipo de reformas desde una mirada descontextualizada y reduccionista. Por el contrario, el estudio comparativo debe introducir el peso de las condiciones en las cuales se ha realizado la reforma para poder delinear cursos de acción en la materia que se adecuen de la mejor manera posible a las características y las configuraciones descritas en los puntos anteriores.

Esto es, sin duda, uno de los principales desafíos que presenta la construcción del conocimiento en este campo. Como investigadores, sin dejar de guiarnos por los valores meta, debemos poder aplicar de la manera más rigurosa posible las estrategias metodológicas a los fines de construir conocimiento relevante y útil para los gestores públicos, un conocimiento que contribuya a la mejora de las condiciones de vida de la población.

Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (1998). «Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la Reforma Previsional Argentina». En *Desarrollo Económico*, 38, (150), julio-septiembre, pp. 595-626.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (2010). *Una seguridad social dinámica para las Américas: Cohesión social y diversidad institucional*. Ginebra: AISS.
- Bernat, G. y P. Besmedrisnik (2003). *Estado de situación del Sistema Provisional*. Buenos Aires: Fundación CREAR.
- Bertranou, F.; O. Cetrángolo; C. Grushka y L. Casanova (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.
- Boudou, A.; V. D'Elia y E. Lo Valvo (2007). «El Plan de Inclusión Provisional. Resultados preliminares». En *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires: ANSES.
- Bulcourn, P. y N. Cardozo (2008). «Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado». En *Nuevo Espacio Público. Revista de gobierno y políticas públicas*, (1), diciembre, pp. 8-32.
- Cardozo, N. (2010a). «Gobiernos y políticas previsionales de la última década en la Argentina: análisis comparado de los casos de la Alianza (1999-2001) y el Frente por la Victoria (2003-2008)». En *Revista de la Red de Especialistas Iberoamericanos en Seguridad Social*, (6), pp. 18-28.
- (2010b). «Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: Regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada». En *Revista de Políticas Públicas*, 14, (2), pp. 124-140.
- (2009). «Análisis comparado de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: los casos de Argentina y Chile 2003-2008». Ponencia presentada en las III Jornadas de Políticas Públicas y Pobreza en el Escenario post-2002: Conflictividad Social y Pobreza, 12 y 13 de marzo, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, República Argentina.

- (2008a). «Seguridad social y reformas en la Argentina: el sentido del sistema de jubilaciones y pensiones en perspectiva». Ponencia presentada en las 1.^{as} Jornadas de Ciencia Política de Río Negro, Viedma.
 - (2008b). «Reformando la reforma: Los recientes cambios en los sistemas provisionales argentino y chileno en perspectiva comparada». Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional y en el I Congreso Internacional sobre Democracia «Desafíos y oportunidades para la democracia latinoamericana del siglo XXI», septiembre, Rosario, República Argentina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2009). *La evolución del Sistema Previsional Argentino*. Documento de trabajo N.º 2. Buenos Aires: CIFRA.
- Feldman, J.; L. Gobert y E. Isuani (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gobierno de Chile [en línea]. Disponible en <<http://www.gob.cl/>> [Consulta: 2 de septiembre de 2015].
- Hassenteufel, P. (2009). «Comparación». En Boussaguet, L.; S. Jacquot y P. Ravinet (dirs.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lindblom, Ch. (1992). «La ciencia de salir del paso». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lousteau, M.; G. Lopetegui y J. Pereira (2003). «La reforma previsional: un debate impostergable». En diario *El Cronista*, 5 de agosto, p. 9.
- Malvicino, G.; J. Pereira y G. Tarallo (2002). «ANSES: Aportes para una estrategia de cambio y recomposición organizacional». En *Grupo Unidos del Sur* [en línea]. Disponible en <<http://www.unidosdelsud.org/>> [Consulta: 12 de julio de 2004].
- Margariti, A. (2007). «El sistema jubilatorio estatizado. Los caminos del régimen previsional. Del reparto a la capitalización y de la capitalización al reparto». En *Rosario3.com*, 10 de mayo [en línea]. Disponible en <<http://www.rosario3.com/opinion>> [Consulta: 21 de abril de 2008].

- Massa, S. y M.Fernández Pastor (2007). *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1982). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1), pp. 33-57.
- Sabatier, P. y Chr. Weible (2010). «El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones». En Sabatier, P. (ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Sartori, G. (1991). «Comparación y método comparativo». En Sartori, G. y L. Morlino (eds.). *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Uthoff, A. (2006). «Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina». En *Revista de la CEPAL*, (89), agosto, Santiago de Chile.
- (2001). «La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes». En *Serie Financiamiento del desarrollo*, (112). Santiago de Chile: CEPAL.

Bibliografía de consulta

- Acuña, R. y A. Iglesias (2000). «La reforma a las pensiones». En Larraín, F. y R. Vergara. *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Agosín, M. (1997). «Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa». En French-Davis, R. y H. Reisen (comps.). *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, OECD y Mc Graw Hill.
- Arellano, J. (1980). «Sistemas alternativos de seguridad Social: Un análisis de la experiencia chilena». En *Colección Estudios CIEPLA*, (4), noviembre, pp. 119-157.
- Arriazu, R. (2008). «¿Por qué se necesita un sistema de seguridad social?». Ponencia presentada en la jornada Nuevos Escenarios en el Sistema

- de Protección para los Jubilados, noviembre, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, República Argentina.
- Bachelet, M. (2006). *Discurso ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional*. 17 de marzo, Santiago de Chile.
- Bertranou, F. (2004). *Sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina: Reformas, paradigmas y temas emergentes*. Santiago de Chile: OIT.
- Bravo, J. y A. Uthoff (1999). «Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pensions in Latin America». En *Serie de financiamiento del desarrollo*, (88). CEPAL: Santiago de Chile.
- Bulcourn, P. y N. Cardozo (2010). «Políticas públicas comparadas». En Schweinheim, G. (comp.). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Busquets, J. (2005). «Explicando las reformas de la seguridad social en el mundo». Ponencia presentada en las IV Jornadas de Investigación, 30 y 31 de agosto, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, República del Uruguay.
- Bustamante, J. (1998). «El sistema chileno de pensiones». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Reforma da Previdência Social. Ministerio de Presidencia e Asistencia Social, diciembre, Brasilia, República Federativa del Brasil.
- Calvi, G. y E. Cimillo (2009). «Del SIJP al SIPA. Los recientes cambios en el sistema de previsión social argentino». Ponencia presentada en el 9.º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, agosto, Buenos Aires, República Argentina.
- Chaia, A.; A. Martínez y L. Rodríguez (2007). «Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina» [en línea]. Disponible en <http://download.mckinseyquarterly.com/LA-Pensions_Spanish.pdf> [Consulta: 15 de marzo de 2016].
- Corsetti, G. y K. Schmidt-Hebbel (1994). «Pension Reform and Growth» (Manuscrito no publicado).
- De Castro, S. (1992). *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

- Del Águila Cazorla, O. (2010). «Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿Hacia un nuevo modelo?». Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Madrid, España.
- D'Elia, V. (2007). «Pobreza en adultos mayores: Evolución y determinantes a partir del Plan de Inclusión Previsional» [en línea]. Disponible en <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2007/d_elia.pdf> [Consulta: 12 de marzo de 2015].
- Diamond, P. (1994). «Privatization of Social Security: Lessons from Chile». En *Revista de Análisis Económico*, 9, (1), Ilades, Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado, pp. 45-67.
- Díaz, A. (2008). «Estado de bienestar en Argentina: una aproximación a su origen, evolución y problemáticas actuales desde la perspectiva de la acción civil». Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires, República Argentina.
- Fernández Montt, R. y K León Leiva (2006). «Administradoras de fondos de pensión en Chile: La transnacionalización de la previsión». En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (55), enero [en línea]. Disponible en <www.eumed.net/cursecon/ecolat/cl/> [Consulta: 23 de abril de 2008].
- Ferro, G. (2009). *Reformas previsionales de capitalización en diez países de América Latina*. Buenos Aires: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión.
- Gill, I.; T. Packard y J. Yermo (2005). *El futuro de la seguridad social en América Latina*. Bogotá: Banco Mundial.
- Goldberg, L. y R. Lo Vuolo (2005). «La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina». En *Documentos de Trabajo del CIEPP* [en línea]. Disponible en <<http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>> [Consulta: 23 de mayo de 2007].
- Isuani, E. (2010). «La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas». En *Nueva Sociedad*, (226), pp. 94-121 [en línea]. Disponible en <<http://www.nuso.org>> [Consulta: 12 de marzo de 2011].

- Jalda, M.; M. Giuri *et al.* (2007) *Informe de la Seguridad Social*. Año VIII (2) Segundo Trimestre de 2007 [en línea]. Disponible en <www.anses.gov.ar> [Consulta: 15 de abril de 2009].
- Jay, S. y T. Sinha (2008). *Lessons from Pension Reform in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. (1992). «La orientación hacia las políticas». En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Lo Vuolo, R. y A. Barbeito (2002). «La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina». En *Documentos de trabajos del CIEPP*, (33) [en línea]. Disponible <<http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>> [Consulta: 2 de marzo de 2004].
- Martínez Franzoni, J. (2007). «Regímenes de bienestar en América Latina». En *Documento de Trabajo*, (11), Madrid, Fundación Carolina.
- Massa, S. y M. A. Fernández Pastor (2007). *De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mesa Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000). «Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América latina». En *Serie de Financiamiento del desarrollo*, (93), Santiago de Chile, CEPAL.
- (1999). «Política y reforma de la seguridad social en América Latina». En *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, (160), pp. 76-89.
- (1998). «La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comparación de presupuestos y enseñanzas». En Bonilla, A. y A. Conte Grand (comps.). *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*. Lima: OIT.
- Parsons, W. (2008). *Políticas Públicas*. México: Miño Dávila.
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: UDESA y Prometeo.
- Roffman, R.; E. Fajnzylber y G. Herrera (2010). «Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile». En *Revista CEPAL*, (101), pp. 101-123.

- y L. Lucchetti (2006). *Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura* [en línea]. Disponible en <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>> [Consulta: 24 de abril de 2007].
- Román, G.; A. Cuñarro; G. Monasterio; M. Goldstein y O. Corno (2007). «Reformas de segunda generación en los sistemas previsionales». En *Observatorio de Políticas Públicas*, (29), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Roth Deubel, A. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz Tagle, J. (2008). «El sistema previsional en Chile» [en línea]. Disponible en <<http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/5737-13/987.pdf>> [Consulta: 23 de abril de 2009].
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993). *Sistema de Pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma*. Santiago de Chile: CEPAL y PNUD.
- Uthoff, A. (2008). «El sistema previsional en Chile, y su rol en el mercado de capital». Ponencia presentada en la Jornada Nuevos Escenarios en el Sistema de Protección para los Jubilados, noviembre, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, República Argentina.

Documentos institucionales de consulta

- Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington DC: Oxford University Press.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2006). *Algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno*. Santiago de Chile: Consejo Asesor para la Reforma Previsional.

- Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005). *El sistema previsional en Chile*. Informe año XV, (145), abril, Departamento de estudios, extensión y publicaciones, Santiago de Chile.
- Conferencia Iberoamericana de la Seguridad Social (2005). *Mercados laborales y seguridad social en una sociedad que envejece: El caso del Conor Sur (Argentina, Chile y Uruguay)*. México: CIESS.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (2006). *El Derecho a una vida Digna en la Vejez*. Informe Técnico. Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2007). *Informe Final*. Santiago de Chile: Presidencia de la Nación.
- República Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*, Serie B N.º 2, Buenos Aires.
- República Argentina, Ministerio de Trabajo, Secretaría de la Seguridad Social (2002). *Libro Blanco de la Seguridad Social* [en línea]. Disponible en <<http://www.seguridadsocial.gov.ar/>> [Consulta: 12 de abril de 2005].
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2009). «*Personas mayores, dependencia servicios sociales en los países iberoamericanos*»: *Avances y perspectivas* [en línea]. Disponible en <www.oiss.org> [Consulta: 16 de julio de 2010].
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Diagnóstico del Sistema Provisional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*. Buenos Aires: OIT.