

# ¿CONSTRUYENDO CASTILLOS EN LA ARENA? LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LAS REFORMAS DE PENSIONES EN CHILE (1981-2008) Y ARGENTINA (1993-2008)

*Building castles in the sand? The Politics of Social Security: The pension reforms in Chile (1981-2008) and Argentina (1993-2008)*

MARIANA RULLI\*

## 1. INTRODUCCIÓN

A partir de la privatización del sistema de seguridad social en Chile en los ochenta y durante toda la década del noventa la mayoría

de los países latinoamericanos reformaron sus sistemas de previsión social con una orientación pro-mercado<sup>1</sup>. El resultado de la ola de reformas estructurales fue analizado profundamente y ha evidenciado una gran heteroge-

---

\* La autora es candidata a Doctorado en Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es Investigadora y Profesora Adjunta del Instituto de investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno y Secretaria Técnica de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro. Quisiera agradecer por los comentarios, críticas, sugerencias, preguntas y material recibido a RODRIGO GOYENA SOARES, MATÍAS BIANCHI, MARÍA SOLEDAD GATTONI, ANA ESTEFANÍA CARBALLO, MILENE PEIXOTO AVILA, JAVIER VELASCO TORRES, CAROLINA IZASA, DIEGO DORADO, DANIEL BRIEBA, JUAN PABLO BOHOSLAVSKY, FABIÁN REPETTO, GUILLERMO ALONSO, KATHARINA MUELLER, MANFRED NISTCH, ROSALÍA CORTÉS, RAFAEL ROFMAN y a todos los participantes de la IV Reunión Anual de la Red Europea de Política Latinoamericana –REPLA– (European Network on Latin American Politics) “*Balance y perspectivas de la democratización en América Latina: derechos, política y desarrollo*”, realizada en el mes de julio de 2010 en Bogotá en la cual una versión preliminar de este trabajo fue presentado y discutido. Las opiniones y conclusiones de este artículo solo reflejan las de la autora y de ninguna manera las de las personas arriba mencionadas ni de las instituciones a las cuales la autora está afiliada. Vale la pena aclarar que este trabajo es parte de los relevamientos bibliográficos realizados para la investigación del Programa de Doctorado de FLACSO (Argentina). Actualmente me encuentro realizando el trabajo de campo que incluye relevamiento de fuentes de información, como diarios nacionales, legislación y versiones taquigráficas de las sesiones del Congreso Nacional y entrevistas a distintos actores políticos, sociales y económicos que participaron en el proceso de reforma.

Artículo recibido el 9 de agosto de 2010. Aceptado el 25 de octubre de 2010. Correo electrónico: marianarulli@gmail.com

<sup>1</sup> Entre los países que realizaron reformas estructurales se encuentran: Chile (1981), Argentina y Perú (1993), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Ecuador (2004) y

neidad de sistemas en la región, así como las diferencias en la cobertura de la población, financiamiento insuficiente y regresivo, limitado desempeño institucional y por consiguiente, las profundas desigualdades e inequidades (OIT, 2002; MESA-LAGO, 2004).

Chile, en 1981, optó por una reforma radical y sustituta en un contexto autoritario sin dialogo social y Argentina, en 1993, implementó una reforma mixta que combinaba sector privado y estatal con debate y negociaciones después de su transición a la democracia. Sin embargo, ambos casos han reducido la solidaridad y la equidad, y agudizaron la desigualdad.

En 2008, el Congreso chileno sancionó la nueva ley del sistema de seguridad social luego de que la Comisión Marcel se encargara, desde 2006, de recopilar, discutir y consensuar las propuestas presentadas por los distintos actores de todos los sectores. El nuevo sistema chileno mantiene el sistema privado de capitalización, que complementa con una pensión básica y un aporte básico solidario. Mientras que en Argentina, entre octubre y noviembre de 2008, se sancionó el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminó el pilar privado y lo sustituyó por uno de reparto y de administración pública, sin generar los espacios de debates y diálogo social como una reforma de tal magnitud lo requiere.

En este artículo se presentarán las principales características de las reformas estructurales y de las reformas de 2008 en Chile y Argentina. En primer lugar, se abordarán las principales conclusiones acerca del desarrollo y expansión de los modelos históricos de seguridad social en América Latina. En segundo lugar, se presentarán las características generales de la reforma de 1981 en Chile y la de 1993 en Argentina y sus principales efectos. Seguidamente, se presentarán las características generales de las reformas de 2008 en ambos países y algunas reflexiones a modo de conclusiones.

## **2. ACERCA DE LOS MODELOS HISTÓRICOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y SUS EFECTOS**

La definición del concepto de seguridad social y de política social y los factores que determinan su orientación ha sido eje de profundos debates a lo largo de todo el siglo xx. Muchas investigaciones han desarrollado marcos teóricos para su estudio y han resaltado el carácter ambiguo, difuso y controvertido del concepto de política social (TITMUSS, 1974).

Gran parte de la literatura sobre políticas sociales las ha estudiado y definido exclusivamente como la provisión estatal de bienes y servicios y la seguridad social; otros autores

---

Republica Dominicana (entre 2003 y 2006). Para un análisis detallado de las reformas y su tipología véase MESA-LAGO (2004 y 2004a). “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe”, serie Financiamiento del Desarrollo N° 144 (Santiago, CEPAL) y Mesa-Lago, Carmelo, 1996, “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismo internacionales”, *Revista de la CEPAL* Número 60, Santiago de Chile, Diciembre de 1996.

incluso le otorgan el rol de resolver los problemas sociales que surgen del proceso de modernización económica, así como de la constitución y desarrollo del capitalismo (SURIANO, 2004). La posición tradicional descansa en la postulación al respecto de razones altruistas o humanistas: la sociedad adopta la seguridad social para ayudar al trabajador que ha perdido su fuente de ingreso, considerada como mecanismo de redistribución y también como difusión de las naciones o como influencia de determinadas organizaciones internacionales (MESA-LAGO, 1977).

Otras perspectivas sostienen que la seguridad social es la manera estatal de facilitar y regular el proceso de proletarización activa en la medida que lo requiere el mercado de trabajo (OFFE, 1990). Es decir, se propone entender e investigar a la intervención social del Estado como al conjunto de políticas que se dirigen a regular la fuerza de trabajo e inciden sobre las condiciones de vida de la población. De esta manera, se analiza la relación existente entre el eje de la orientación de la intervención social del Estado y el modelo o estrategia de crecimiento económico (CORTES y MARSHALL, 1993). En este sentido, el objetivo de la política social ha sido “facilitar la reproducción de las relaciones capitalistas, uno de cuyos ejes sustantivos se vincula a la fuerza de trabajo” (REPETTO, 2001), “es a la vez asegurar la acumulación y sostener la legitimidad estatal” (O’CONNOR, 1973).

Más allá de la conceptualización, existe un amplio consenso acerca de que la política social moderna ha sido un factor decisivo en la consolidación de las democracias occidentales. Es decir, que la expansión del Estado de Bienestar ha contribuido a generar las condiciones sociales y políticas necesarias para la consolidación y la modernización democrática en el mundo occidental (FERRERA y RHODES, 2000). Sin embargo, hay profundos debates en torno a los factores que explican los orígenes de la política social moderna, de la expansión de los programas y políticas de bienestar, así como acerca del fenómeno de reforma o del grado de reducción (*retrenchment*) de las políticas de bienestar (PIERSON 1994)<sup>2</sup>.

Resumiendo, las razones económicas que impulsarían la adopción de la seguridad social son: (i) los incrementos en la productividad del trabajo; (ii) los incentivos para generar ciertas capacidades en el mercado de mano de obra; (iii) la provisión de un ingreso mínimo al desocupado para ayudar a romper una recesión o evitar una depresión económica garantizando un nivel estable de demanda y consumo. Y, desde la óptica política, la seguridad social es vista como (i) la consecuencia del poder que los grupos de presión tienen para obtener concesiones del Estado o (ii) como un instrumento estatal para neutralizar y cooptar a tales grupos, evitar los conflictos agudos, conservar el *statu quo* y la estabilidad política. Tanto las razones económicas como las políticas pueden ser complementarias (MESA-LAGO, 1978).

---

<sup>2</sup> Para un análisis detallado del estado del arte del debate sobre los factores que determinan el desarrollo y expansión de las políticas sociales, ver RULLI (2008).

La seguridad social en América Latina ha evolucionado históricamente de manera fragmentaria y estratificada y varios autores han demostrado que es un reflejo de la estratificación de la sociedad (MESA-LAGO, 1978; ISUANI, 1977). Los orígenes de la seguridad social en América Latina han podido explicarse como resultado de la estructura económica y sociopolítica y especialmente por el papel de los grupos de presión. En este sentido, MESA-LAGO (1978) afirma que la estratificación de la seguridad social es un reflejo de la estratificación global de la sociedad y que los grupos de presión son el lazo entre ambas. Asimismo, plantea que la estructura ocupacional es clave para explicar a los grupos de presión, su poder y su capacidad de presión.

Las dos fuerzas políticas que permiten explicar los orígenes y expansión de la seguridad social en América Latina son el Estado y los grupos de presión y de aquí surgen dos modelos básicos que se constituyen por las distintas formas de combinación de los actores básicos y de las relaciones que entre ellos se establecen en la generación de los sistemas de seguridad social<sup>3</sup>.

Por un lado, la seguridad social como un producto de la decisión estatal originada, a su

vez, por la influencia que sobre el mismo ejercen determinadas organizaciones sociales, económicas y/o políticas<sup>4</sup>. El caso chileno es un ejemplo de esto, ya que se pueden explicar los privilegios, la estratificación y las desigualdades de los sistemas de seguridad social a partir del grado de presión de los distintos grupos en la negociación política y de la capacidad para articular intereses y defender derechos adquiridos frente a otros de niveles más bajos.

Por el otro, el Estado aparece como la fuerza principal que determina la estratificación de la seguridad social. El Estado es el impulsor de los sistemas de seguridad social, por propia iniciativa. El ejemplo más claro y típico es el de BISMARCK en Alemania a partir de 1880 y las leyes de seguridad social que implementó en un intento de controlar al proletariado industrial y mantener el *statu quo*. En América Latina, éste ha sido el caso del desarrollo histórico de la seguridad social en Perú.

MESA-LAGO (1978) ha considerado a los grupos de presión como la fuerza más significativa mediante la cual se puede explicar sistemáticamente el comienzo y la estratificación del sistema de seguridad social a lo largo de la historia latinoamericana. Estos grupos expli-

<sup>3</sup> También entre los determinantes causales ISUANI (1977) ha señalado los que están vinculados al grado de mediatez de las necesidades y al grado de probabilidad de los riesgos. Las políticas desarrolladas por el Estado deberían seguir históricamente el siguiente esquema cronológico: en primer lugar surge la política salarial, después la política laboral (regula las condiciones de trabajo) y finalmente la seguridad social. En cuanto a la inmediatez o no de las necesidades, los riesgos que primero se cubren son los que tienen una probabilidad percibida por parte de los trabajadores de ser víctimas y esto depende de la rama de actividad y otras características, como edad y sexo.

<sup>4</sup> Esta tesis la sugería la CEPAL "las minorías urbanas con mayor educación y más influyentes, de los estratos de los ingresos medios con fuerza organizativa y poder electoral y el sistema es manipulado a expensas del conjunto de la población (MESA-LAGO, 1978).

can y son el lazo de conexión entre la estratificación social y la estratificación de la seguridad social y por lo tanto en las condiciones que siguen manteniendo vigente su reproducción y más aun su profundización.

La principal fuente de ambas estratificaciones es la estructura ocupacional. Los grupos de presión se organizan siguiendo líneas ocupacionales y están clasificados según su fuente de poder determinante a partir de la cronología histórica en la que fueron obteniendo los beneficios y a su vez por el grado de privilegios. De esta manera, los distintos grupos de presión, según el autor, son: militar; político-administrativo; económico o de mercado; sindical y de los no asegurados.

En cuanto a los efectos en la evolución histórica, a mayor capacidad de presión y de negociación de los distintos grupos más rápido han obtenido la seguridad social, más alto el grado de su cobertura, menores los costos de financiamiento del sistema, más generosos sus beneficios. Esto ha generado que cada uno de los grupos esté cubierto por una caja separada, pública, autónoma y autárquica, con su propia legislación y sus propios reglamentos de beneficios, generando proliferación y multiplicidad de instituciones y variedad de reglamentaciones<sup>5</sup>.

En conclusión, la seguridad social ha desempeñado un papel neutral o regresivo en la distribución del ingreso, reproduciendo las condiciones globales contrariamente a la posición tradicional en la cual se pretende que la seguridad social tenga un efecto reparador a favor de los individuos más necesitados, redistribuyendo ingresos.

Por último, del análisis acerca de los orígenes y expansión de los sistemas de seguridad en América Latina también se desprende que si bien varios países comenzaron a desarrollar sus sistemas tempranamente de la mano del modelo europeo de BISMARCK<sup>6</sup>, no han logrado instaurar las bases de la fase siguiente que implica un modelo universal. En este sentido, autores como MESA-LAGO (1978), MALLOY (1979), ISUANI (1989), a partir de la tipología dicotómica de modelo bismarckiano (de seguro social) y el modelo beveridgiano (característico de una seguridad universalista) planteada por FLORA y ALBER (1982), han coincidido en caracterizar a la mayoría de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos como el tipo de seguro social bismarkiano, considerando que en la pauta secuencial de la evolución, representada por los estados de bienestar desarrollados, la mayoría de los casos latinoamericanos no habría alcanzado todavía

<sup>5</sup> También MESA-LAGO (1978) ha señalado que ha existido una relación positiva entre la localización geográfica de un grupo de presión y el ingreso y la excelencia de sus sistemas de seguridad social.

<sup>6</sup> Según MESA-LAGO (2001), los países de América Latina, con anterioridad a las reformas estructurales, se clasificaban en tres grupos basados en el momento histórico en que se introdujo y comenzó a crecer el sistema de pensiones. De esta manera, encontramos al grupo de los pioneros (establecieron sus sistemas entre 1919 y 1930) entre los que se encuentran Argentina, Uruguay y Chile; los intermedios (entre 1940 y 1950) que son México, Perú y Colombia; y los tardíos (entre fines de la década del cincuenta, sesenta y setenta) como El Salvador y Bolivia.

la fase beveridgiana más inclusiva y universalista (ALONSO, 1997).

### **3. QUEMAR LAS NAVES: ACERCA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA**

A partir de la década del setenta los Estados de Bienestar atravesaron una crisis de legitimidad y lo que O'CONNOR (1973) llamó la "crisis fiscal del Estado" que amenazaba a la posibilidad de seguir sosteniendo los modelos de seguridad social brindados hasta el momento. En este contexto, en América latina, de la mano de lo que se conoce como el "Consenso de Washington" se instalaron las bases del "clima ideológico neoliberal" (CORTÉS y MARSHALL, 1999). Las propuestas de reformas estructurales para la región quedaron polarizadas entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de la instalación de un sistema de capitalización, por un lado, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), por el otro, más vinculado a la unificación de las cajas y la discusión de las pensiones no contributivas<sup>7</sup>.

La alternativa más aceptada por las coaliciones gobernantes y las elites técnicas fue expuesta por economistas neoliberales e instituciones como el BM y el FMI que proponían nuevos modelos de administración del seguro social, basados en lo que se conoce como el "modelo de los tres pilares" que buscaba au-

mentar sustancialmente el rol de las empresas privadas y limitar la participación del Estado a la provisión de una red de seguridad mínima.

En términos de la seguridad social, más precisamente del sistema de jubilaciones y pensiones, los países latinoamericanos, desde Chile en 1981, atravesaron profundas reformas que han originado una diversidad de sistemas y diferencias en el impacto de las condiciones de vida de la población. A modo de ejemplo, para 2004 entre los países que tenían una alta cobertura de su población se encontraban: Chile, con un sistema privado; Argentina, con un sistema mixto-integrado, y Brasil y Cuba, con un sistema público. Entre los que tenían una cobertura baja: México, con un sistema mixto-privado, y Venezuela, con un sistema público. Con cobertura muy baja se puede mencionar a Bolivia, con un sistema mixto-privado; Honduras y Nicaragua, con sistemas públicos (MESA-LAGO, 2004).

Esta heterogeneidad de sistemas, así como las diferencias en el impacto en las condiciones de vida, sumado a los cambios demográficos, los problemas de envejecimiento de la población y de financiamiento de los propios sistemas, evidenciaban, y lo siguen haciendo, sobre la necesidad de profundizar los debates académicos y políticos acerca de las transformaciones producidas en los últimos años en los sistemas de políticas sociales y previsionales en la región.

<sup>7</sup> Para ver una descripción detallada sobre estas dos tendencias ver BIRGIN, H., y PAUTASSI (2001). También véase MESA-LAGO, supra nota 2 que incluye la visión sobre la CEPAL.

### 3.1 La reforma estructural chilena (1981)

La reforma al sistema chileno en 1981 inauguró una etapa de reformas estructurales de corte neoliberal en gran parte de los países de América latina y con gran influencia en los países de Europa del Este<sup>8</sup>. Además de ser precursora en la región, la reforma chilena se caracteriza por su transformación radical y por el contexto político: esta reforma se llevó a cabo durante el gobierno militar de PINOCHET sin lugar a debates ni participación de ninguno de los actores políticos y sociales.

La dictadura militar comenzó rápidamente a introducir cambios al sistema para establecer regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantías, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales. En 1979 se suprimieron las desigualdades más importantes del sistema público de reparto y se homologaron y aumentaron las edades de retiro y las tasas de contribuciones. Finalmente, en 1981, se sancionó el nuevo sistema que sustituyó completamente el esquema colectivo de reparto (civil) por un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y de administración privada (ARENAS DE MESA y SÁNCHEZ, 2001). Fue solo civil porque las Fuerzas Armadas que instauraron la reforma se excluyeron de ella, y mantienen regímenes separados con beneficios superiores y mayormente financiados por el erario público.

La reforma de 1981 transformó el sistema basado en un esquema de beneficios definidos a contribuciones definidas y de un régimen de financiamiento basado en el reparto a un régimen de financiamiento basado en la capitalización de cuentas individuales. Se le otorgó la gestión financiera al sector privado y se limitó la participación del Estado a la regulación y supervisión del sistema, así como el alivio de pobreza en la vejez (UTHOFF, 2008).

El hecho de que la reforma chilena haya sido realizada durante un gobierno militar explica gran parte de su transformación estructural y radical debido a la imposibilidad de los actores sociales y políticos de oponerse a la reforma. Asimismo, la reforma se llevó a cabo a través de un Decreto-Ley y no un debate parlamentario que hubiera necesitado de consensos y acuerdos políticos, como se dio en el caso argentino en 1993.

### 3.2 La reforma estructural argentina (1993)

La reforma del sistema previsional fue de todas las reformas estructurales producidas en la década del noventa la que más resistencia de la oposición y de otros actores tuvo, así como también la que presenta una desviación respecto del estilo de gestión menemista.

Las dos estrategias que el gobierno de MENEM había utilizado para llevar a cabo las reformas estructurales pro mercado quedaron

---

<sup>8</sup> Para ver un análisis sobre casos de reformas en los países de Europa del Este y su comparación con casos latinoamericanos ver MUELLER, KATHARINA (2003) y para ver un análisis sobre el impacto de las experiencias latinoamericanas –sobre todo los casos chileno y argentino– en las reformas de los países de Europa Oriental y la ex Unión Soviética ver MUELLER, KATHARINA (2001).

inutilizadas: por un lado, el Ejecutivo no podía amenazar al Parlamento con la utilización del decreto para sacar la reforma, ya que una reforma lograda por esta vía no hubiera otorgado suficiente seguridad jurídica a los mercados de capital. Por el otro, la primera etapa de reformas estuvo marcada por la crisis fiscal y la emergencia económica como argumento para su velocidad y falta de debate. Ya para 1992, cuando se inicia el proceso de reforma de la previsión social, se inauguró una nueva fase de estabilidad económica, a partir de la cual el gobierno perdió su mejor arma para disuadir a los actores opositores, ya que no podría presentar sistemáticamente sus iniciativas como la única alternativa al caos (ALONSO, 1997)<sup>9</sup>.

La relación entre el Ejecutivo-Legislativo que había caracterizado el resto de las reformas estructurales se había basado en un fuerte decisionismo por parte del gobierno de MENEM. Sin embargo, como plantea ALONSO (1997) en el desarrollo de la política de reforma previsional se estableció un nuevo equilibrio entre Ejecutivo y Parlamento. Esto se debió a un doble proceso convergente. Por un lado, por la articulación de los actores sociales, en especial con la oposición de los sindicatos a la reforma. Como se ha planteado, los sindicatos aprovecharon simultáneamente el espacio corporativo y el parlamentario (a través de los legisladores gremialistas) para forzar importantes modificaciones al proyecto original. Y,

por el otro, operaría una lógica institucional más autónoma, que implicaba que durante la reforma, el objeto de disputa no solo fuera el contenido de la ley sino también la redefinición de las reglas de juego de la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. El Parlamento intentó recuperar su autonomía institucional frente al fuerte estilo decisionista del gobierno que había predominado en las reformas anteriores.

Finalmente, la reforma introducida para el caso argentino era de un sistema mixto que combinaba un sistema de reparto y otro con fuertes incentivos para el mercado en un contexto democrático y de debate.

### **3.3 Algunas reflexiones sobre las reformas estructurales de los sistemas de previsión social**

En primer lugar, las reformas estructurales en América latina no han solucionado ni los problemas de cobertura, ni mucho menos los problemas del agudo desfinanciamiento de los sistemas.

Para el caso chileno, en 2006 ya el 91% de todos los afiliados estaba en el sistema privado y solo el 9% quedaba en el público. La cobertura durante el gobierno de ALLENDE y hasta 1973 (año del golpe militar) era del 73%, en 1980 antes de la reforma era del 64% y en 1982 era del 29%, se recuperó en 1997 y

<sup>9</sup> A diferencia del caso de las privatizaciones y otras reformas, la reforma del sistema de previsión social es el único caso que se retiró dos veces del Parlamento, lo cual generó que se demorara un poco más de un año, y asimismo, tuvo una gran resistencia en su negociación y al proyecto original del Ejecutivo. Para un análisis detallado del ciclo de la política, ver ALONSO (1997).

aumentó hasta el 57% y se estancó al menos hasta 2004 (MESA-LAGO, 2008). Para el caso argentino, se ha estimado que la cobertura (basada en aportantes activos) de la población económicamente activa disminuyó del 50% al 36% entre 1993 y 2007. También, el sistema de capitalización generó una profundidad en la inequidad de género, altas comisiones administrativas, bajo cumplimiento en el pago de los aportes y grandes costos fiscales como consecuencia de la transición (MESA-LAGO, 2009).

En segundo lugar, si bien en la región se había instalado una fuerte presión externa para realizar reformas destinadas a transformar la orientación de la estrategia económica de crecimiento, no todos los países realizaron las mismas reformas. Esto implica que la distribución de poder entre los actores y las características institucionales de cada país han sido factores influyentes a la hora de encarar los procesos de reforma.

Por lo tanto, la experiencia de las reformas neoliberales en América latina demuestra que no hay solo una determinación lineal de la estrategia económica en los sistemas de intervención social del estado. Ha sido a través de los distintos escenarios, de las distintas configuraciones y reconfiguraciones de los actores políticos y sociales que la crisis y reforma del Estado de Bienestar y el modelo de sustitución de importaciones ha originado resultados muy diversos en los modelos de seguridad social.

En este sentido, el caso chileno es paradigmático, ya que no solo fue el pionero sino

que también implementó durante un gobierno dictatorial la reforma más radical sustituyendo por completo el sistema de reparto por uno de capitalización individual. Por el contrario, Argentina realizó las reformas una vez que el periodo democrático había sido restablecido y las negociaciones entre los actores permitieron implementar un sistema mixto. El caso argentino, además, demuestra que en reformas de seguridad social los actores ejercen presión y desarrollan estrategias de negociación. El gobierno de MENEM atravesó serias dificultades para implementar una reforma neoliberal más radical. Por otro lado, casos como el uruguayo y la lógica de funcionamiento de su sistema de partidos, sumado a una alta institucionalización de las corporaciones y los movimientos sociales, hicieron que el proceso de reforma sea mucho más negociado y los resultados diferentes teniendo como modelos de experiencia a las reformas chilena y argentina y el brasilero, que mantuvo el sistema público<sup>10</sup>.

En cuanto al análisis del proceso político de las reformas estructurales, autores como MESA-LAGO y MUELLER (2002), en un trabajo en donde realizan una comparación de nueve casos en la región, plantean que si bien se ha argumentado que la privatización radical fue posible solo en el contexto autoritario chileno, también en contextos democráticos se han realizado reformas estructurales. El tipo de régimen político nos permite explicar gran parte de las reformas mixtas pero no permite explicar los resultados de las reformas. Es por eso que en la búsqueda de explicaciones adicionales

---

<sup>10</sup> Ver RULLI, *supra* nota 3.

incorporan a su análisis comparado el estudio del proceso político y los actores.

Las diferentes reformas estructurales en la región se han analizado y estudiado a partir de la evaluación del balance financiero y los impactos económicos/financieros más que a la seguridad social como un mecanismo de estratificación y su lógica política. Reflejando lo que sucedía en la arena política: durante los noventa los *policymakers* no mostraron interés por el impacto de las reformas previsionales en la estratificación social (ARZA, 2009). Son necesarias, por lo tanto, explicaciones adicionales a través del análisis comparado del proceso político de las reformas y entre las reformas. No solo comparar las reformas entre países sino comparar sistemáticamente entre reformas destinadas a privatizar el sistema y reformas destinadas a estatizar el sistema y, en este sentido, el caso argentino y la comparación con el chileno ofrecen una muy buena oportunidad de investigación.

#### **4. ¿CONSTRUYENDO CASTILLOS EN LA ARENA?: LAS REFORMAS DE CHILE Y ARGENTINA EN 2008**

##### **4.1 La reforma chilena (2008)**

Ya durante su campaña electoral MICHELLE BACHELET anunciaba como tema prioritario de su futura gestión la necesidad de reformar el sistema de previsión social.

Apenas asumió la presidencia nombró un Consejo Asesor (conocido como la Comisión Marcel) con amplia representatividad para estudiar la reforma y en 2007 también nombró un Consejo Asesor en Trabajo y Equidad integrado por miembros de todos los sectores para discutir y dar respuesta los desafíos de la política social.

La Comisión Marcel llevó adelante numerosas reuniones públicas en donde los distintos actores discutieron la propuesta de reforma<sup>11</sup>. Según MESA-LAGO (2008) el 90% de las recomendaciones del Consejo fueron incorporadas en el proyecto de ley que fue terminado en 2006, debatido en el Parlamento en 2007 y en julio de 2008 entró en vigor la reforma. Otros autores han planteado la falta de inclusión de algunos centros de estudios y universidades contrarias a las propuestas de la comisión y han sugerido que la composición de dicha comisión fue integrada mayoritariamente por “personeros” estrechamente apegados a la industria y al modelo<sup>12</sup>.

Básicamente, la Ley de Reforma Previsional (Ley 20.255 de 2008) mantiene vigente el sistema privado de capitalización complementándolo con un Sistema de Pensiones Solidarias con dos componentes: (i) una Pensión Básica Solidaria a la vejez e invalidez, que sustituye a la pensión asistencial, financiada por el Estado. Se otorga inicialmente al 40% de la población de menor ingreso que no ha cotizado al sistema y que no tiene otra pensión,

<sup>11</sup> Para ver las propuestas de los distintos autores ver <http://www.consejoreformaprevisional.cl> consultada el 12 de diciembre de 2009.

<sup>12</sup> Ver documentos CENDA, especialmente RIESCO (2008).

con 65 años cumplidos y residencia en Chile por más de 20 años cumplidos o discontinuos desde los 20 años de edad. (ii) un Aporte Previsional Solidario que reemplaza implícitamente a la pensión mínima. Es una ayuda pagada por el Estado para complementar la pensión contributiva de las personas mayores de 65 años con pocos recursos, independientemente de sus años de cotización.

Asimismo, la nueva ley establece la obligatoriedad jurídica gradual de cobertura de los trabajadores independientes (y serán cubiertos después de un periodo de transición con el objetivo de que no se produzca un crecimiento del sector informal). Como incentivos para su incorporación, el independiente tendrá acceso a la asignación familiar, las cajas de compensación, la ley de accidentes de trabajo y el aporte previsional solidario; si no cotiza, le será negado el certificado o documento para ciertos trámites y no recibirá devolución del impuesto sobre la renta.

La reforma también otorga un bono de maternidad a todas las madres y otras prestaciones para mitigar la inequidad de género, como la creación de guarderías, licitación separada por sexo para el seguro de invalidez y sobrevivencia debido a la menor probabilidad de la mujer de usar el seguro, por lo que

el excedente de la prima de las mujeres se deposita en sus cuentas individuales. También fueron introducidos distintos mecanismos con el objetivo de reducir la comisión administrativa pagada por el trabajador a través de licitaciones de las AFP y de eliminación de la comisión fija<sup>13</sup>.

Más allá de algunos aspectos positivos ya mencionados, la reforma no modifica el sistema privado, es decir, es una complementación del sistema de capitalización. Las principales críticas están vinculadas con que se mantiene la capitalización como pilar exclusivo del sistema de pensiones chileno y, por lo tanto, no se resuelven los problemas vinculados a la falta del pilar solidario.

#### **4.2 La reforma en Argentina (2008)**

En Argentina, entre octubre de 2008, el poder ejecutivo presentó un proyecto de reforma que fue sancionado por el Congreso Nacional en noviembre con muy poco tiempo de debate y sin diálogo social. La nueva reforma del sistema de previsión eliminó el sistema de capitalización, traspasándolo a un sistema único de reparto y de administración pública (Ley 26.425).

---

<sup>13</sup> También se realizaron varios cambios institucionales, eliminando y reemplazando la Superintendencia de AFP con una Superintendencia de Pensiones que fiscaliza tanto el sistema público (el Instituto de Normalización Previsional es sustituido por el Instituto de Previsión Social) como el privado, así como el Sistema de Pensiones Solidarias (quitando a las AFP la administración de las pensiones mínimas), los Centros de Atención Previsional, etc. Se crea la Comisión de Usuarios del sistema con cinco representantes uno de cada grupo: trabajador, pensionado, AFP, Instituto de Previsión Social y académico (éste la presidirá), para que den su opinión sobre la marcha del sistema, vigilen el cumplimiento de las metas de la reforma y guíen las estrategias de educación, difusión y comunicación dirigidas a los afiliados (pero no tiene carácter vinculante).

Sin embargo, el debate en la agenda pública y algunos consensos respecto de la necesidad de la reforma del sistema de 1994 son anteriores a la crisis política, económica y social de 2001. Había acuerdos respecto a los efectos negativos de la reforma de los noventa en la caída de la cobertura de trabajadores y ancianos, problemas de financiamiento y la debilidad del sistema público como consecuencia del traspaso de los aportes al sistema privado.

La crisis de 2001 provocó que una reducción del valor de los fondos de pensiones que fue contribuida con una previa intromisión estatal y que gran parte de los problemas mencionados se agravaran. A partir de 2002, se generó un amplio debate nacional en el cual participaron amplios sectores, que incluyó la publicación por la Secretaria de Seguridad Social del “Libro Blanco”. Sin embargo, el momento para continuar el debate y sancionar una ley de reforma del sistema de jubilaciones y pensiones fue desaprovechado. Incluso en ese año se sancionó un proyecto en la Cámara de Diputados pero no prosperó en senadores.

Asimismo, la reforma previsional no fue solo la Ley 26.425 de 2008. Entre 2003 y 2007 se aprobaron un total de doce reformas entre las que se incluyen la moratoria para el pago de deudas previsionales, el acceso a la jubilación para afiliados carentes de requisitos, la jubilación anticipada por desempleo y el plan de inclusión previsional.

En 2007, mediante la Ley 26.222 se establecieron varios cambios: entre los más importantes, se instauró la libre opción entre ambos sistemas<sup>14</sup>; se incrementó el financiamiento y se redujo el costo administrativo<sup>15</sup>, como plantea MESA-LAGO (2009) se mejoraron tanto el acceso como las prestaciones al ser flexibilizados los requisitos para el acceso a la pensión mínima y con garantía estatal a todos los beneficiarios. También en 2007, a partir de la Ley 26.417, conocida como la ley de “movilidad jubilatoria”, fueron estipulados ajustes automáticos dos veces al año con una fórmula compleja basada en los salarios y la disponibilidad de recursos<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Se otorgó un plazo para que los afiliados de cierta edad y con fondos insuficientes en el sistema de capitalización pasaran al sistema público; se permitió el cambio entre los dos sistemas cada cinco años y con ciertos requisitos, y se asignó automáticamente al sistema público a los ingresantes al mercado laboral que no optaran por uno de los sistemas (antes eran asignados automáticamente a una de las AFJP).

<sup>15</sup> Se igualaron los aportes a ambos sistemas (en el de capitalización se incrementaron de 7% a 11%), se aumentó el tope de remuneración imponible, se fijó un máximo de 1% para la comisión por la administración del programa de vejez y se eliminó la prima pagada a compañías de seguro comerciales, financiando los riesgos de invalidez y muerte con un Fondo de Aportes Mutuales.

<sup>16</sup> A través del decreto 897/2007 se establecieron tres instituciones cruciales para evitar que los fondos de pensiones puedan ser utilizados como variable de ajuste de la economía: (i) el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (encargado de garantizar el valor, la rentabilidad de los recursos y el pago futuro de las prestaciones); (ii) el Comité de Administración de las Inversiones del Fondo de Garantía (encargado de elaborar directrices para la toma de decisiones adecuadas que protejan dicho Fondo, sobre la base de los principios de seguridad, rentabilidad y diversificación de riesgos); (iii) la Comisión de Seguimiento del Fondo de Garantía (que se encarga de recoger información y brindarla a la sociedad).

A partir de la inclusión de los mecanismos e incentivos mencionados, entre julio de 2007 y octubre de 2008 se pasaron del sistema de capitalización al público 2,1 millones de afiliados (1 millón de aportantes) y la cobertura total se incrementó en 1,5 millones de afiliados (500.000 aportantes) (MESA-LAGO, 2009).

Finalmente, las principales reformas establecidas mediante el nuevo sistema, conocido como el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), son: (i) todos los afiliados al sistema de capitalización y sus cuentas de capitalización fueron traspasados al sistema de reparto; (ii) a los afiliados y beneficiarios del sistema privado se les garantizaban las misma cobertura y tratamiento que a los que se mantuvieron en el público y a los afiliados al público, iguales o mejores prestaciones y beneficios de los que ya gozaban; (iii) los recursos transferidos son administrados por la ANSES que gozará de autonomía y será supervisada y auditada por una comisión bicameral del Congreso Nacional; (iv) esos recursos transferidos y los aportes serán destinados al Fondo de Garantía (que a su vez será supervisado por un Consejo) y que pueden ser invertidos según la Ley 24.241 de 1993 y la 26.222 de 2007; (v) los aportes voluntarios pueden transferirse a la ANSES o a una AFJP.

La mayoría de las críticas hacia la reforma argentina estuvieron vinculadas, por un lado, a la falta de debate y diálogo social, ya que el Ejecutivo envió al Congreso la propuesta en octubre de 2008 y en noviembre ya estaba aprobada. Lo mismo con la falta de recuperación de los profundos debates producidos a partir de 2001. Y por otro lado, y no menos importante, se han manifestado dudas vincula-

das a las sustentabilidad financiera y al control del uso de los fondos de manera discrecional por parte del gobierno y por la falta de una reforma sistémica más profunda (LO VUOLO, 2008).

## **5. CONCLUSIONES SOBRE LAS REFORMAS INCOMPLETAS**

Si bien tanto la reforma chilena como la argentina han mejorado algunos de los problemas de los sistemas de previsión social, ambas reformas adolecen de serias fallas que denotan la necesidad de estudiarlas en profundidad desde su proceso político.

La reforma chilena fue realizada con profundas discusiones previas; sin embargo, muchos argumentan que hay grandes sectores que no han podido participar del debate. Pero la crítica más severa está vinculada a que se mantiene la capitalización como pilar exclusivo del sistema de pensiones y, por lo tanto, no se resuelven los problemas vinculados a la falta del pilar solidario. Por el contrario, el caso argentino ha sido una reforma sin las discusiones previas necesarias y que casi no ha recibido presiones por los actores que estarían interesados en que las reformas no se produzcan, como fueron las AFJP. La reforma argentina ha dejado serias dudas en cuanto a algunas cuestiones básicas y fundamentales de la política previsional, como es la sustentabilidad financiera y el manejo discrecional de los fondos.

Para el caso argentino, no se realizaron estudios ni se establecieron las bases técnicas para garantizar su sostenibilidad financiera de largo plazo hasta un año después de la reforma mientras que en el caso chileno se realizaron

proyecciones fiscales para los próximos quince años. Tampoco fueron introducidas reformas destinadas a corregir las desigualdades de género aunque el retorno al sistema de reparto favoreció a las mujeres porque dejaron de considerarse las diferencias de mortalidad para el cálculo de los beneficios, en cambio en Chile sí se introdujeron medidas especiales que ya fueron mencionadas (ARZA, 2009). Sin embargo, en Argentina se ha avanzado en la inclusión de las pensiones no contributivas y en recuperar el pilar solidario intra e inter generacional.

El impacto de una reforma en el sistema previsional compromete no solo a varias generaciones sino que también involucra a una gran cantidad de políticas públicas y sociales, como laboral, económica, financiera, entre otras. Es necesario, por lo tanto, evaluar y analizar sistemáticamente el impacto en las condiciones de vida de la población y en todos los ámbitos que estas reformas tendrán en el corto y mediano plazo. Y más aun, a la luz de los desafíos como la crisis financiera internacional, el envejecimiento de la población, el trabajo informal y los problemas de desempleo que se evidencian en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, GUILLERMO (1997). *Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina*, Tesis Doctoral, sede académica México: FLACSO.
- ARENAS DE MESA, ALBERTO y CARMELO MESA-LAGO (2006). “The structural pension reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons”, en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n.º 1, pp.149-167.
- ARZA, CAMILA (2009). “La reforma provisional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política”, en *Desarrollo Económico*, vol.49, n.º 195, pp. 363-388.
- ARZA, CAMILA (2008). “The limits of pension privatization: Lessons from Argentine Experience”, *World Development*, n.º 36 (12), pp. 2696-2712.
- BERTRANOU, FABIÁN (2006). “Envejecimiento y Protección Social en América Latina”, en *Organización Internacional del Trabajo*.
- BERTRANOU, FABIÁN y RAFAEL ROFMAN (2001). “Previsión social en América Latina: experiencias nacionales y la cobertura como desafío de la política social”, en *Socialis Revista Latinoamericana de Política Social*, n.º 4.
- BIRGIN, H., y LAURA PAUTASSI (2001). “¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes provisionales en América Latina”, en *Serie Mujer y desarrollo*, CEPAL, LC/L.1558-P, n.º 36.
- CORTES, ROSALÍA y ADRIANA MARSHALL (1993). “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos Médicos Sociales*, n.º 65-66.
- CORTES, ROSALÍA y ADRIANA MARSHALL (1999). “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, en *Desarrollo Económico*, n.º 154.
- FERRERA, M. y M. RHODES (eds.) (2000). *Recasting European Welfare States*. Londres: Frank Cass.
- FLORA, PETER y ALBER JENS (1982). *The development of Welfare States in Europe and America*. Londres: Transaction Books.
- GOLDBERG, LAURA y RUBÉN M. LO VUOLO (2006). *Falsas Promesas. Sistema de Previsión Social y Régimen de Acumulación*. Buenos Aires-Madrid: Ciepp/ Miño y Dávila.

- GILL, I., PACKARD, T. y J. YERMO (2005). *Keeping the promise of old age income security in Latin America*. Washington, DC.: World Bank.
- ISUANI, ALDO, E. y JORGE SANMARTINO (1995). *La reforma provisional argentina: opciones y riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/CIEPP.
- ISUANI, ALDO, E. (1989). *Estado democrático y política social*. Buenos Aires: EUDEBA.
- ISUANI, ALDO, E. (1979). *The estate and social policies toward Labour: Theoretical Elements and the Argentinean case*. Ph.D. diss, University of Pittsburgh.
- ISUANI, ALDO, E. (1977). “Nuevos enfoques para el estudio de la seguridad social en América Latina”, en *Latin America Research Review*, vol. 12, n.º 1, pp. 159-165.
- LO VUOLO, RUBÉN M. (2008). *Promesas falsas y necesidades inciertas. Acerca del proyecto de creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino*, Análisis de Coyuntura, Ciepp en <http://www.ciepp.org.ar> consultado el 10 de diciembre de 2008.
- LO VUOLO, RUBÉN, M. (1997). “El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?”, en FILGUEIRA, C, MIDAGLIA y PETERSEN-THUMSER, J. (ed.): *Desafíos de la seguridad social*, Montevideo, Ediciones Trilce, pp. 115-41.
- MALLOY, JAMES (1979). *The Politics of Social Security in Brazil*. University of Pittsburgh Press.
- MESA-LAGO, CARMELO (2009). “La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones características y análisis de posibles resultados y riesgos”, en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 219.
- MESA-LAGO, CARMELO (2008). “Protección social en Chile: reformas para mejorar la equidad social”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, n.º 4.
- MESA-LAGO, CARMELO (2004a). “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe”, serie Financiamiento del Desarrollo n.º 144 (Santiago, CEPAL).
- MESA-LAGO, CARMELO; MANFRED NITSCH Y, KATJA HUIJO (ed.) (2004 b). *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reforma*. Caracas: Nueva Sociedad.
- MESA-LAGO, CARMELO (2001). “La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina antes y después de la reforma previsional”, en *Socialist Revista Latinoamericana de Política Social*, n.º 4.
- MESA-LAGO, CARMELO (1996). “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, en *Revista de la CEPAL*, n.º. 60.
- MESA-LAGO, CARMELO (1977). *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- MESA-LAGO, CARMELO (1977). *Social Security in Latin America: pressure groups, stratification & inequality*. University of Pittsburgh Press.
- MESA-LAGO, CARMELO y, KATHARINA MUELLER (2002). “The politics of the pension reform in Latin America”, en *Journal of Latin America Studies*, vol.34, n.º 3, pp. 687-715.
- MUELLER, KATHARINA (2003). *Privatising old-age security in Latin America & Eastern Europe compared*. Edward Elgar Publishing Limited.
- MUELLER, KATHARINA (2001). “Los modelos previsionales latinoamericanos en los países ex socialistas”, en *Revista Socialis*, n.º 4, abril, 2001.
- NAHÓN, CECILIA (2002). “Política Social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social en la década del noventa”, en *FACES*, n.º 15.

- NITSCH, MANFRED (1996). "The Chilean Model for Social Security Reforms in Eastern Europe?", en *Diskussionspapiere-Lateinamerika-Institut*. Berlin: Freie Universitat.
- OFFE, KLAUS (1990). *Contradictions of the Welfare States*. Cambridge: MIT Press.
- OIT (2002). *Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*. Buenos Aires: OIT.
- O'CONNOR, JAMES (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press.
- PAUTASSI, LAURA (2002). "Legislación provisional y equidad de género en América Latina", en *Serie Mujer y Desarrollo*, CEPAL, n.º. 42.
- PIERSON, PAUL (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. USA: Cambridge University Press.
- REPETTO, FABIÁN, M. (2001). "Descentralización de la salud pública en los noventa: Una reforma a mitad de camino", en *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad/Grupo Sophia*, Documento de trabajo n.º 55.
- RULLI, MARIANA (2008). "*Procesos de reforma de provisión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay*", II ANUAL WORKSHOP REPLA. The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development, Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008 en <http://www.nuffield.ox.ac.uk/repla/-%20REPLA-MRULLI.pdf>, consultada el 2 de abril de 2010.
- SAFJP (2002). *El régimen de capitalización a ocho años de la reforma previsional*. Buenos Aires: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- SCHULTHESS, WALTER y GUSTAVO DEMARCO (1994). *Argentina: Evolución del sistema nacional de provisión social y propuesta de reforma*. CEPAL.
- TITMUS, RICHARD (1974). *Social Policy*. New York: Pantheon Books.
- UTHOFF, ANDRAS (2008). "Sistema de Pensiones en Chile: reformando la reforma", en *Diálogo Político*, n.º 2.
- WORLD BANK (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford: Oxford University Press.