

## **REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN ARGENTINA Y CHILE:** regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada

**Nelson Dionel Cardozo**  
Universidad de Buenos Aires (UBA)

**REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN ARGENTINA Y CHILE:** regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada

**Resumen:** Este trabajo analiza las reformas a los sistemas de pensiones que se realizaron en los últimos años en Argentina y Chile, bajo un abordaje comparado. El objetivo es caracterizar los cambios en el rol del Estado en materia de seguridad social a partir de los cambios introducidos para solucionar la cuestión de la extensión de la cobertura y afrontar los problemas del financiamiento. La hipótesis que maneja este artículo es que, si bien se reorienta el papel estatal en la provisión de la seguridad social, los derroteros seguidos en ambos casos traducirán el tipo de régimen de bienestar asumido por cada país.

**Palabras clave:** Argentina, Chile, previdência social, reforma, regime de bienestar.

**PENSION SYSTEM REFORMS IN ARGENTINA AND IN CHILE:** retreats regimen and social well being in a comparative perspective

**Abstract:** This paper analyzes the reforms of pension systems that have been undertaken in recent years in Argentina and Chile in a comparative approach. It's goal is to characterize the changes in the role of the state in social security considering the changes introduced to address the question of extending coverage and addressing the problems of funding. The hypothesis that drives this paper is that, although the State role was reoriented in provision of social security, the paths followed in both cases translate that this kind of welfare regime assumed by each country will translate each countries' reality.

**Keywords:** Argentina, Chile, social security, retirement, welfare scheme.

Recebido em:10.09.2010 Aprovado em: 10.10.2010

## 1 INTRODUCCIÓN

Este artículo abordará los procesos de reformas recientes en materia de política previsional en Argentina y Chile, bajo una perspectiva comparada. Una de las principales cuestiones de la agenda pública de los países centrales y América Latina ha sido el debate acerca del futuro de los sistemas jubilatorios. En esta última región se sucedieron una serie de reformas que modificaron en menor o mayor medida la seguridad social: en Argentina se implementaron sucesivas reformas que culminaron en 2008 con la vuelta al monopolio del sistema público de reparto; en Chile se añadió al pilar de capitalización individual otro no contributivo para los sectores más pobres; en Uruguay se flexibilizaron las condiciones de acceso a los beneficios; por su parte, Bolivia avanza hacia la estatización en cumplimiento de lo dispuesto por la constitución de 2009.

Podemos distinguir aquí dos escenarios que a grandes rasgos aparecen como diferentes: La Unión Europea y América Latina. En el primer caso el principal problema que afrontan los sistemas previsionales es la sostenibilidad financiera producto de la disminución de la ratio entre aportes activos y beneficiarios del sistema, relacionado con el aumento de la expectativa de vida, la alta tasa de sustitución y la presencia de requisitos para el derecho flexibles, sumado a la coexistencia de numerosos regímenes especiales. En América Latina el debate transita, fundamentalmente por la extensión de la cobertura pasiva del sistema de pensiones; y los problemas de financiamiento frente a mercados laborales con niveles altos de informalidad. Durante los años 90 se realizaron las reformas estructurales orientadas hacia una economía de mercado, y como respuesta a los problemas financieros de los sistemas de pensiones varios países en la región han adoptado regímenes de capitalización individual (México, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay).

La metodología empleada en este trabajo será la comparación binaria, bajo el enfoque de las "políticas públicas comparadas". Este abordaje es un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas, sino que "el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir que busca variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares". (GRAU, 2002, p. 78). Según esta línea, el único tipo de investigación es la explicativa, basada en la comparación como estrategia de corroboración de la hipótesis. En la comparación como método, se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas en la que se señalan diferentes

variables consideradas relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión. Este área del policy analysis busca ver, tanto con una preocupación académica, pero más aún con una finalidad de incidir en la toma de decisiones, "cómo lo hacen los otros" o "qué pasó en otros países" (BULCOURF; CARDOZO, 2008; 2010).

Específicamente, dentro de los enfoques comparados para el estudio de las reformas previsionales Busquets (2005) es quien ha sistematizado los diferentes modos de abordar estos procesos. Así, distingue entre los estudios de caso, comparativos cualitativos, comparativos cuantitativos y comparativos combinados<sup>1</sup>. Dependiendo de la metodología empleada, será el tipo de pregunta que el investigador se realizará. En este trabajo se optará por un enfoque combinado, centrándose en las variables económicas, políticas, por un lado; mientras que se analizarán las dimensiones estructurales de matriz de desarrollo y los regímenes de bienestar.

La importancia de comparar los países elegidos se corresponde a la lógica de "comparación binaria" y, por consiguiente, se parte del supuesto que estas dos unidades comparten algunas propiedades que tomaremos como constantes, que son las denominadas variables de control. A partir de una primera indagación tenemos algunos indicadores para pensar que ello es así. Los dos países están geográficamente próximos, se encuentran en América Latina, comparten desarrollos históricos, culturales, demográficos, económicos etc. No obstante ello, la dimensión que consideramos más importante a los efectos de "aislar variables" es que ambos países tienen un muy similar grado de desarrollo humano. Según el índice elaborado por las Naciones Unidas<sup>2</sup>, ambos Estados pertenecen al grupo de países de "Desarrollo Alto", siendo los dos primeros en América Latina.

Lo que queremos destacar es que en el año 2008 se producen cambios a los sistemas jubilatorios en los países señalados. Las preguntas que nos hacemos son: ¿Cómo se plantean las reformas? ¿Son reformas estructurales o paramétricas? ¿Son un tratamiento del problema racional exhaustivo o incrementalista? ¿Qué problemas buscaban atender: descenso de la cobertura, inequidad, o financiamiento? ¿Qué pilares se tocaron? ¿Hubo algún cambio en el régimen, en cuanto a los requisitos para el acceso al derecho a la jubilación? Entonces a nuestra pregunta, ¿por qué comparar las nuevas reformas previsionales en Argentina y Chile? La respuesta es: porque son dos países de América Latina que comparten similares grados de desarrollo, proximidad geográfica, que tras experimentar reformas hacia sistemas de capitalización, en el año 2008 efectúan reformas tendientes a solucionar los "problemas" que la instauración de dichos sistemas trajeron aparejados.

## 2 LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN ARGENTINA Y CHILE

Durante los años 80 y 90, se produjeron los denominados procesos de reforma estructurales, que significaron la rearticulación de las relaciones entre Estado y Sociedad bajo una matriz neoliberal, "propiciándose políticas de libre mercado que orientan a los individuos hacia lo privado y a tener menores expectativas sobre el Estado" (GARCÍA DELGADO, 1994, p. 31). Esto produce la ruptura del llamado "acuerdo de posguerra" entre capital y trabajo que configuró el denominado "Estado de Bienestar". Este tipo de forma de denominación implicó la cesión de la tasa de ganancia a cambio de obtener un margen de legitimación mayor, en un contexto de Guerra Fría. Ello transformó la matriz de protección social redundando en un régimen de bienestar de tipo estado-céntrico en donde el principal responsable de la protección social fue el Estado - Nación. El concepto de "régimen de bienestar" hace mención al "conjunto de reglas, instituciones, actores e intereses estructurados que producen resultados en términos del bienestar ciudadano" (MARCEL y RIVERA 2009, p. 129). Podemos sostener que hay cuatro esferas de análisis en los regímenes de bienestar: La familia, el mercado, la comunidad y el Estado<sup>3</sup>. La oleada de reformas estructurales ha vuelto a "mercantilizar" las relaciones sociales y, entre ellas, la seguridad social, produciendo reformas de los sistemas previsionales hacia regímenes de capitalización individual.

Conceptualmente podemos distinguir los regímenes de reparto de prestaciones definidas, de los sistemas de capitalización individual de contribuciones definidas. Los primeros se caracterizan por la solidaridad tanto intrageneracional como intergeneracional, ya que producen efectos redistributivos desde los sectores con mayores ingresos hacia los menos favorecidos, donde la sociedad realiza un "pacto" al asumir el costo de efectuar transferencias hacia los pasivos que no pueden procurarse el ingreso en el mercado laboral. La idea de prestaciones definidas se refiere a que el haber del jubilado va a tener como fórmula del cálculo un porcentaje del ingreso percibido en los últimos años de la vida laboral.

Por otro lado, los regímenes de capitalización individual no cumplen ninguna función redistributiva, sino que plasman el denominado "principio de beneficio" al partir del supuesto que son cuentas de ahorro en las cuales los individuos contribuyen para asegurarse un beneficio cuando mengüe su ingreso en un futuro. Se denomina de "contribución definida" porque el monto del haber percibido por el beneficiario tendrá relación a la cuantía del fondo y la rentabilidad que haya obtenido durante los años de ahorro.

Conceptualmente, según la terminología del Banco Mundial (2003), existen tres pilares en los sistemas de pensiones que deben ser analizados.

El primero, son los programas de pensiones no contributivos que son financiados generalmente con el presupuesto público, con la finalidad de reducir la pobreza. El segundo pilar son los programas de pensiones obligatorios y contributivos que se financian total o parcialmente con aportes que son porcentaje del salario. Pueden ser de contribución definida y capitalización, con administración privada, o de administración estatal sobre el esquema de prestaciones definidas, o combinación de ambas, cuyo objetivo es sustituir los ingresos como consecuencia del pasaje a la pasividad. El tercer pilar(,) son los programas contributivos voluntarios de administración privada que tienen como objetivo asegurar una mejor tasa de sustitución de las pensiones.

Cuando nos referimos a reformas a los sistemas de pensiones podemos señalar seis áreas de acción: "I) la importancia de la contribución de los afiliados como fuente de financiamiento; II) el nexo de la prestación con el esfuerzo individual; III) el mecanismo para administrar el financiamiento; IV) la participación del Estado en la administración del sistema; V) la obligatoriedad del sistema; VI) papel del sector privado (UTHOFF, 2006, p. 22). A ello debemos sumar la denominadas "reformas paramétricas" que son los cambios en los requisitos para acceder al derecho a las prestaciones, centralmente la edad y la cantidad de años de cotización. En el contexto de cambio de régimen de bienestar, el pasaje de un modelo "estadocéntrico" hacia uno "mercado-céntrico", implicó la creación de un sistema: I) privado de capitalización individual; II) de cotización definida (aporte); III) de prestación no definida (sin base a cálculo en las últimas remuneraciones percibidas por el afiliado); IV) de cuentas de capitalización individual; y V) de administración privada. Estas mudanzas implicaron un énfasis mayor del mercado en la provisión de la seguridad social en detrimento del Estado, que pasa a tener un rol subsidiario. Cuando nos queremos referir al Rol de Estado en previsión social estamos hablando por un lado, de la garantía en la protección frente a la vejez por parte del Estado, independientemente de la situación en el mercado de trabajo de los individuos; como también a los aspectos de la administración de la seguridad social y los alcances de la acción reguladora del gobierno en relación a los fondos de pensión.

En Chile, entró en vigor el Decreto-Ley 3500 en mayo de 1981, que estableció un nuevo régimen obligatorio de pensiones, basado en las cuentas de capitalización individual de cotizaciones definidas a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En término de Mesa-Lago (2004), se estableció un sistema de capitalización de tipo sustitutivo, donde coexistía el viejo sistema, al cual podían permanecer los afiliados que optaran por permanecer en el Estado. El nuevo sistema, por consiguiente, estableció un rol subsidiario del Estado en materia de seguridad social (regulación

del sistema y garantizar los beneficios del afiliado cuando la gestión privada no cumpliera con éxito su misión). Así mismo, “el Estado se hace cargo también de pagar las jubilaciones y pensiones del sistema antiguo, asumiendo los costos de la transición; de manera que el Estado de Chile ha debido asumir un importante déficit previsional que en el período 1981-1995 alcanzó el 5.5 % del PBI” (RUIZ TAGLE, 2000, p.3). En relación a los requisitos para acceso al derecho, los extremos legales son 60 años para la mujer y 65 para el hombre con 20 años de servicios.

El modelo argentino era un sistema mixto (MESA-LAGO, 2004) que se basaba en tres pilares: un pilar de ahorro obligatorio administrado por el Estado, uno de capitalización individual bajo administración privada, y un tercero de capitalización individual voluntaria. En 1994, con la sanción de ley 24.241 se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debía optar: un régimen de reparto de prestaciones definidas 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; y por otro lado, un régimen de capitalización basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores entregaban a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de los mismos rentabilidad, a cambio de una comisión. La afiliación al sistema de capitalización era irreversible, es decir, una vez que un afiliado pasaba al sistema privado no podía volver al Estado, pero si aportaba a reparto, podía pasarse al régimen privado, quebrando el principio constitucional de centralidad del Estado en materia de seguridad social. Allende, al ser el régimen de capitalización la “opción de oficio” para quienes no practicaran su derecho escoger el sistema, debe interpretarse que en realidad se configuró un sistema básicamente de capitalización con una presencia subsidiaria del Estado.

Así, el modelo chileno fue el paradigma de avance hacia un sistema de capitalización sustitutivo (pasaje de un modelo de reparto hacia uno de capitalización), mientras que Argentina optó por un sistema mixto de competencia entre el régimen de capitalización y de reparto.

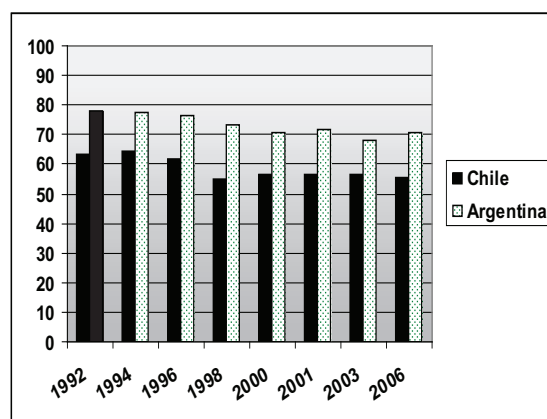
### 3 LOS PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Uno de los principales argumentos bajo los cuales se implementaron dichas mudanzas, fue que gran parte de la informalidad y la baja cotización se modificaría a raíz que los trabajadores se harían responsables por la acumulación en su cuenta, razón por la cual se introducirían incentivos positivos para la cotización. Sin embargo, los efectos que se

registraron, explicados en parte por la estructura del mercado de empleo, los altos costos de administración del sistema privado, la escasa diversificación de las inversiones, fueron lo que disminuyó la tasa de sustitución y la cobertura pasiva en estos países. A ello se sumó los denominados costos de la transición, en donde hay un período de conversión de un sistema de reparto hacia uno de capitalización, en el cual el Estado tiene obligaciones contraídas en forma de beneficios y reconocimiento de aportes al viejo sistema, al mismo tiempo que cuenta con menos ingresos, dada la derivación de aportes a las cuentas de capitalización individual.

En el siguiente gráfico se observa que la cobertura pasiva en Chile desciende hasta el 57.73% de los adultos mayores al año 2006; y al 68,26% en el año 2005 en Argentina, hecho que empieza a revertirse con el Plan de Inclusión Previsional.

Gráfico 1: Evolución de la cobertura previsional pasiva medida en porcentaje de adultos mayores que perciben beneficios

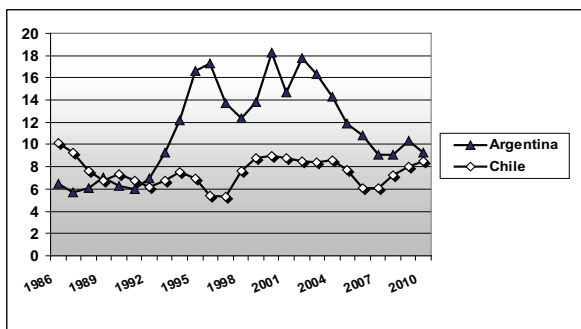


Fuente: Elaboración propia en base a Román, Luchetti y Ourens (2008)

Por consiguiente, vemos que a lo largo de los años noventa y la primera parte de la década pasada, cada vez menos adultos mayores contaban con jubilación, motivo por el cual se instala en la agenda la cuestión de efectuar alguna reforma tendiente a solucionar esta cuestión.

Una de las explicaciones a este fenómeno es que cada vez menos aportantes han alcanzado los requisitos establecidos para acceder a los beneficios, sobre todo en América Latina, en donde el nivel alto de informalidad y las elevadas tasas de desempleo (sobre todo en el caso Argentino) dejaron a muchos adultos mayores sin la cantidad de aportes necesarios para acceder a las prestaciones. En el esquema que se muestra a continuación, como evolucionaron las tasas de desempleo en ambos países, llegando el 17.8 % de la PEA en Argentina, en el año 2002, y al 8.6 % en Chile al año 2004.

Gráfico 2: Comparación de la evolución de la tasa de desempleo en Argentina y Chile 1986-2010 (en % de la PEA)



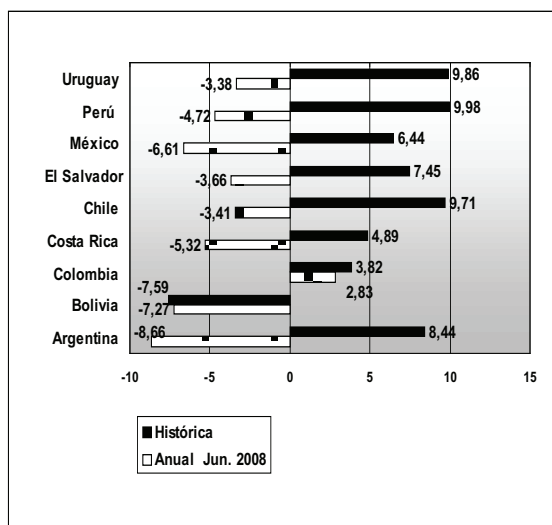
Fuente: Elaboración propia en base a datos de [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) y [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Ello trajo también problemas de financiamiento público que implicó que el pago de las pensiones se efectuara con recursos tributarios en base a subsidios cruzados de impuestos sobre el valor agregado, por lo que los beneficios jubilatorios en estos países tendieron a beneficiar a una minoría que trabaja en sector normal y con cobertura, lo cual genera efectos muy regresivos en la distribución de la renta. Aquí, (vemos) otra de las cuestiones añadidas al debate: la equidad distributiva de los sistemas de pensiones, a lo que se vino sumando en los últimos tiempos la problemática de la igualdad de género en el acceso a la cobertura.

En relación a los problemas de financiamiento de los sistemas de capitalización, uno de los principales momentos en que se coloca a prueba la confianza en el sistema es cuando se da a conocer la rentabilidad mensual del fondo, dato importante en la determinación del monto de las jubilaciones. Por ejemplo, durante 1998, en Chile, esta rentabilidad fue de  $-1,1$ , lo cual expresa diferentes rentabilidades individuales. Entre 1995 y 1998, esta fue la segunda oportunidad en que se registró una rentabilidad negativa, habiendo sido 1995 el otro período en que ocurrió algo similar, con un resultado desfavorable de  $2,5\%$ . Así mismo, las AFJP argentinas, también presentaron problemas para su financiamiento, ya que, desde el 2001 hasta el año 2007, rigió ese aporte porcentual menor al de reparto que grababa en mayor proporción los salarios de los aportantes al sistema público, lo que generó incentivos negativos para permanecer en este último, al restringirse su capacidad consumo presente. Otro de los factores que socavó la rentabilidad de los fondos de jubilaciones pensiones fueron los shocks externos de las crisis financieras. En Argentina hubo restricciones por parte del gobierno a la libertad de inversión, al disponer que debían invertir en títulos públicos el  $90\%$  de la liquidez que tuvieran disponibles, lo que obligó a las AFJP a trasladar de los mercados financieros internacionales casi la totalidad de

sus fondos para pasarlos al mercado de títulos de deuda, con una tasa de ganancia establecida por el gobierno argentino. Esta escasa diversificación de las inversiones que presentaba la Argentina (concentrada principalmente en títulos públicos) determinó que el margen de maniobra para intentar soluciones radicales de pasaje posterior hacia un sistema monopolizado por Estado fuera mayor. Como se aprecia en siguiente cuadro, casi todos los países de América Latina que tenían un sistema de capitalización presentaron tasas de rentabilidad negativa al año 2008.

Gráfico 3: Comparación de la rentabilidad histórica Fondos de Pensiones y anual a junio de 2008 en países seleccionados de América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FIAP [www.fiap.org](http://www.fiap.org)

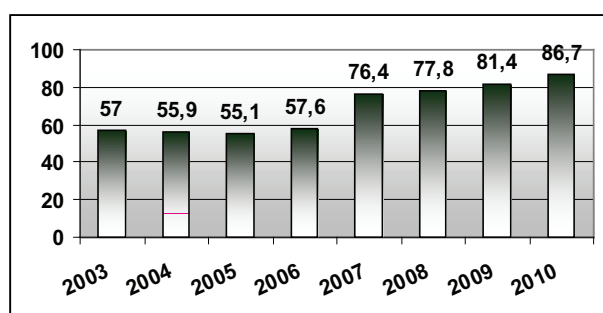
#### 4 LAS NUEVAS REFORMAS EN ARGENTINA Y CHILE

El año 2006, llamado “Plan de Inclusión Jubilatoria”, abrió la puerta para que puedan jubilarse en Argentina 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 25.994 y 24.476, se pensaba dejar con cobertura previsional importantes sectores que se encontraban sin beneficio y en situación de vulnerabilidad. El mecanismo era el siguiente: una vez calculada la deuda previsional, habiéndose suscripto a la moratoria, se abona la primer 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 es pagada con el beneficio a otorgarse. “La moratoria de inclusión previsional operó como una política de transferencia de corte universal hacia los adultos mayores que tuvo efectos macroeconómicos sacando de la línea de pobreza a los hogares donde viven adultos



mayores” (CARDOZO, 2008, p. 15). Así mismo, para los afiliados desempleados que contaran con los años de servicios y tuvieran cinco años menos a la edad jubilatoria se creó la Prestación Anticipada por Desempleo (PAD) que se pudo gestionar hasta abril del 2007. En el siguiente gráfico podemos observar la ampliación de la cobertura que implicó la medida referida.

Gráfico 4: Evolución de la cobertura pasiva en Argentina



Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)

En abril de 2007 se sanciona la llamada ley de “libre opción jubilatoria” (ley 26.222) que fue una reforma parcial, pero muy contundente, destinada a reducir las asimetrías entre los dos regímenes. A nivel del financiamiento las dos medidas centrales fueron 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 corrigió la principal distorsión de la ley 24.241, mejorando el cálculo de los haberes estatales, y se dispuso que los “indecisos” pasen automáticamente al sistema público de reparto. Una vez cerrada la libre opción jubilatoria, el 31 de diciembre de 2007, hubo una transferencia de 90.050 afiliados a la jubilación estatal. De esta forma, el Estado recibió saldos acumulados en las cuentas de esos afiliados por el equivalente a 534 millones de pesos.

Finalmente, a raíz de la crisis financiera mundial el gobierno nacional toma en el año 2008 la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones, unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente. El nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) 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 bajo relación de dependencia o como autónomo sean considerados como si hubieran aportado al régimen público. Los beneficios que eran íntegramente financiados por las AFJP continuarán abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro. A partir de la sanción de la ley, ANSES gozará de

autonomía financiera y económica. A partir de ello se calcula que ingresaron a las arcas del gobierno cerca de U\$S 30.000.000.000 (treinta mil millones de dólares) que administraban las AFJP, propiedad de los cotizantes del sistema de pensiones, que le da más poder de maniobra al Estado argentino dentro de la crisis financiera mundial.

En el caso chileno, la ley 20.255 de 2008 crea un sistema de pensiones solidario de carácter no contributivo para las personas que se encuentren sin cobertura de nacionalidad chilena o con 20 años de residencia. El Gobierno le hará un aporte solidario para que pueda 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: I) la *Pensión Básica Solidaria*, enfocada en aquellas personas que no tienen derecho a ningún tipo de pensión, y II) el *Aporte Previsional Solidario* que va en ayuda de las personas que tienen beneficio, pero que son de muy bajo monto. También a partir de julio de este año se comenzó a beneficiar a los hombres y mujeres que tienen más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufren de alguna invalidez y que, a diferencia de las antes señaladas, sí tienen derecho a pensión en algún régimen previsional (excluidas las cajas de las Fuerzas Armadas y de Seguridad). A sus pensiones se le adiciona un complemento en dinero, llamado *Aporte Previsional Solidario* (APS). 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 a partir de esta ficha el solicitante está dentro del 40% más pobre de la población, podrá postular a los beneficios de la reforma previsional. Según el gobierno chileno, en el 2008 fueron beneficiadas más 600 mil personas. En 2009, con la incorporación de nuevos beneficiarios, esta cifra aumentó a 800 mil, mientras que se espera este año llegar a más de un millón de personas. En 2012, se prevé que el número será superior a un millón 300 mil personas.

Podemos delinear como primera aproximación que se trata de dos modelos de reforma: mientras que en Argentina lo que se tendió fue a modificar el régimen de reparto, adicionando prestaciones sobre el pilar contributivo (segundo pilar) de carácter universal, asentado en un shock de ampliación de la cobertura que presentó similitud a un universalismo básico (cualquier persona que lo solicitara que fuera adulto mayor tuvo en la primera etapa derecho), lo que operó en Chile fue la suma de prestaciones no contributivas de corte focalizado (primer pilar). Por un lado la tríada universalismo/ contributivo/no condicionado en Argentina, se contrapuso al carácter no contributivo/focalizado / condicionado de Chile.

Cuadro 1: Comparación de las nuevas reformas previsionales en Argentina y Chile

Aspecto	Argentina	Chile
<b>Características del sistema contributivo</b>	Reparto	Capitalización
<b>Características de las nuevas prestaciones creadas</b>	Universales	Focalizadas
<b>Pilar utilizado en las nuevas prestaciones</b>	Contributivo	No contributivo
<b>Acceso a las nuevas prestaciones</b>	No condicionado	Condicionado
<b>Modalidad que asumió la reforma</b>	Estructural	No estructural
<b>Situación del sistema de capitalización tras la reforma</b>	Queda eliminado	No se modifica
<b>Rol del Estado tras la reforma</b>	Principal	Subsidiario
<b>Opción entre un regímenes</b>	No existe	

Fuente: Elaboración propia

## 5 CONCLUSION

Como se ha podido ver, ambos países han introducido importantes cambios en los sistemas: “estos comparten claramente algunos objetivos comunes, tales como la expansión de la cobertura y la redefinición del papel del Estado en facilitar el acceso a los beneficios” (ROFMAN et al. 2010, p. 107). Sin embargo se puede ver que han seguido derroteros muy diferentes. En el caso chileno la solución a los problemas de la cobertura fue la creación de un sistema multipilar. “Los sistemas multipilar (o en varios niveles) combinan mecanismos de financiación contributivos (reparto y capitalización total) y combina también las maneras de establecer las prestaciones)” (AISS, 2010, 15). La garantía estatal, si bien reforma el rol del Estado pasando hacia un papel más activo, sigue poniendo el énfasis en la acción estatal subsidiaria, dejando a la órbita del mercado la seguridad social. Esta pauta responde a la forma de institucionalización de “creación de programas de transferencia de ingresos condicionadas, fuertemente focalizados y que ofrecen una renta mínima no contributiva” (REPETTO et al., 2006, p.66).

El esquema de pensiones complementarias no contributivas no toca en lo esencial el régimen de bienestar liberal de proveedor único. Sin embargo, este tenor fue el adoptado en Argentina por las políticas de inclusión previsional en los años 2006-2007, ya que focalizaron a los grupos definidos como vulnerables (mujeres y desempleados) para crear beneficios que se canalizaron por el pilar contributivo estatal. Comparten ambas políticas el componente claro de reducir las inequidades de género, ya que tanto las pensiones solidarias como la denominada “jubilación de ama de casa” estaban orientadas a las mujeres de más de 60 años que no contaran con cobertura previsional.

Por el lado rioplatense, pese a la reforma que llevó a cabo la ley 26.222 que intentó fortalecer el régimen público, dejó en un primer momento una gran asimetría entre el monto y proporción de los fondos de los dos regímenes (CARDOZO, 2009). Fundamentalmente, con el mejoramiento del cálculo de los haberes jubilatorios que fue un factor de atracción para los afiliados en edad próxima a jubilarse hacia el régimen público y el ingreso de los indecisos al sistema de reparto, se vigorizó el rol estatal, que hizo posible pensar en un sistema verdaderamente mixto. Sin embargo, debido a la gran “privatización” que había experimentado la mayoría del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, había una gran porción del sistema que tenía una lógica de mercado, manteniendo un régimen de bienestar liberal.

El regreso al monopolio estatal en Argentina no solamente puede explicarse por las acciones gubernamentales, sino también por el pobre desempeño del régimen de capitalización, producto de la colocación mayoritaria de los fondos en títulos públicos, lo que ocasionó un “estatización” de la inversión, toda vez que la tasa de ganancia quedaba supeditada a la fijada por el gobierno. Por el contrario, la diversificación de las inversiones en el caso chileno permitió que superara mejor los embates de la crisis económica del año 2008, gozando con mayor autonomía con respecto al Estado, motivo por el cual no apareció como opción la eliminación del sistema privado.

En Chile, la reforma previsional no ha tocado el sistema de fondos de pensiones administrados por el sector privado. En tal sentido se mantiene la privatización y se avanzó hacia un pilar focalizado claramente definido, como una acción protectora complementaria que interviene cuando “el mercado carece de la fuerza necesaria (y a veces de marcos e instrumentos de regulación), para que amplios

sectores de la población accedan a los bienes y servicios necesarios para su plena inserción social y económica” (FILGUEIRA et al., 2006, p. 14). En dicha reforma aparece la idea de “manejo social del riesgo” ya que se trata de una intervención de la protección social para resguardar a los más pobres en base a una estrategia de superación, ya que se procura “aliviar el impacto de un riesgo luego que éste se haya producido” (REPETTO, 2009).

Dicha diferencia implica dos posicionamientos bien diferentes: en un caso, la visión de un derecho de carácter irrenunciable por el solo hecho de pertenecer al universo que lo porta, y en el otro caso, se atiende una situación particular de carencia material. Se ve, de esta manera, que mientras el Estado argentino ha hecho un avance en el reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía, avanzado hacia una homogeneización y fortalecimiento de la cohesión social, en el caso chileno se continúa con las políticas estatales que tienden a la destrucción del lazo social, produciendo políticas focalizadas que atacan a la pobreza a posteriori, a la vez que somete a los ciudadanos a la tarea de tener que “demostrarle” al Estado su condición de indigencia.

Como corolario, lo que se puede ver es que en Argentina, parece estar virando hacia un régimen de bienestar “*estatal de proveedor único*”, ya que el Estado parece ir proporcionando cada vez más servicios de manera universal (entre ellos la seguridad social); mientras que en el caso chileno, lo que se ve es que continua el modelo “*liberal de proveedor único*”, atenuado por un esquema de prestaciones focalizadas en base al pilar no contributivo (MARTÍNEZ FRANZONI, 2005).

Finalmente, ninguno de los dos países realizó reformas paramétricas permanentes para flexibilizar el acceso a los beneficios, como sí lo ha hecho el Uruguay. La reforma en el caso rioplatense ha sido estructural (MESA-LAGO, 2004) en virtud que se ha vuelto a un modelo de monopolio estatal en la seguridad social al eliminar el régimen de capitalización individual. Por el contrario, Chile no modificó en lo sustancial la administración ni la división de atribuciones entre el Estado y la sociedad en materia de seguridad social, sino que las nuevas prestaciones aparecen como beneficios focalizados no contributivos y condicionados, que no modifican en lo esencial la matriz de protección social. Si bien en un primer momento se avanzó bajo esa modalidad en Argentina (utilizando el pilar contributivo), tras la crisis financiera del año 2008 se optó por una “solución definitiva” a la cuestión llevando a cabo la vuelta al monopolio estatal. En suma, en el caso chileno se llevó adelante un tratamiento de la cuestión de tipo “incrementalista”, mientras que en Argentina se efectuó un abordaje “racional exhaustivo” (LINDBLOM, 1991). Aquí se tiene, nuevamente, países que han realizado con mayor profundidad las reformas hacia matrices mercadocéntricas que encaran de manera pionera reformas a la seguridad social. No obstante ello,

se ha reflexionado que en el caso chileno perviven acuerdos a pesar de los cambios mencionados. En cambio, Argentina representa un cambio radical en el tipo de intervención estatal en la protección social de los adultos mayores, volviendo al esquema centralizado previo a las reformas pro-mercado.

## REFERÊNCIAS

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. **Una seguridad social dinámica para las Américas: Cohesión social y diversidad institucional.** Ginebra: AISS, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?** Washington D.C.: World Bank, 2003.

BERTRANOU, Fabio. **Sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina: reformas, paradigmas y temas emergentes.** Santiago de Chile: OIT, 2004.

BULCOURF, Pablo; Nelson CARDOZO. **Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un análisis comparado.** Nuevo Espacio Público, Viedma, nº 1, 2008.

BULCOURF, Pablo; Nelson CARDOZO. **Políticas Públicas Comparadas.** In SCHWEINHEIM, Guillermo (Comp). **Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual.** Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública, 2009.

BUSQUETS, José. Explicando las reformas de la seguridad social en el mundo. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, 4., 2005, Montivideo. **Anais...** Montevideo: Universidad de la República, 2005.

CARDOZO, Nelson. La administración de los Sistemas de Pensiones en Argentina y Chile: dos reformas, dos modelos de implementar políticas sociales destinadas a los adultos mayores. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN/ CONGRESO DE ADMINISTRACIÓN DEL MERCOSUR, 9/16, 2009, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas, 2009.

CARDOZO, Nelson. **Seguridad social y reformas en la Argentina: el sentido del sistema de jubilaciones y pensiones en perspectiva.** In: JORNADA DE CIENCIA POLÍTICA, 1., 2008, Rio Negro, Viedma.

DEL ÁGUILA CAZORLA, Olimpia. **Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿Hacia un nuevo modelo?** 2010. Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2010.



ESPING-ANDERSEN, Gosta. Uma perspectiva trasatlântica da política de privatização latinoamericana. In: COELHO, Vera (Org.) **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

FILGUEIRA, Fernando et al. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In: MOLINA, Carlos Gerardo (Ed.). **Universalismo básico** :una nueva política social para América Latina. Washington, D.C.,2006.

GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado y Sociedad. **La nueva relación a partir del cambio estructural**. FLACSO, Buenos Aires, 1994.

GRAU, Mireia y Araceli Mateos (Eds.): **Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

KAY, Stephen. Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul. In COELHO, Vera (Org.) **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LINDBLOM, Charles. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Miguel Ángel Porrúa, 1991.

MARCEL, Mario y Elizabeth RIVERA. Regímenes de Bienestar en América Latina. En TIRONI, Eugenio (Ed). **Redes, Estado y Mercados**. CIEPLAN, Santiago, 2009.

MARTÍNEZ-FRANZONI, Julia. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, FLACSO v. 4, n. 2, 2005.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In COELHO, Vera (Org.) **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. Santiago: CEPAL, 2004.

MIRANDA, Sérgio. A reforma da previdência. Mudanza de modelo e desmonte do Estado. In MORHY, Lauro (org.). **Reforma da Previdência em questão**. Brasília, DF, Ed. da UNB, 2003.

REPETTO, Fabián. **Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando?** Buenos Aires, Mimeo, 2009.

REPETTO, Fabián; Fernando FILGUEIRA; Jorge PAPADOPULOS. **La política de la política social latinoamericana**: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes. Washington, D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2006.

ROFMAN, Rafael; Leonardo LUCCHETTI. **Sistemas de Pensiones en América Latina**: Conceptos y Mediciones de Cobertura. Buenos Aires: Banco Mundial, 2006.

ROFMAN, Rafael; Eduardo FAJNZYLBER; Germán HERRERA. **Reformando las reformas previsionales**: en la Argentina y Chile. In: CEPAL, n. 101, ago 2010.

RUIZ-TAGLE, Jaime. **Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile**. Santiago, 2000. (Serie Financiamiento del desarrollo n. 11.).

UTHOFF, Andras. Brechas del Estado de bienestar y Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. **Revista de la CEPAL**, n. 89, ago, Santiago, 2006.

#### NOTAS

- 1 Busquets sostiene que “los estudio de caso, apuestas al microanálisis y como corresponde buscan persuadir sobre sus argumentos, pero sin controlar sus hipótesis como en el caso de los estudios comparados. Los estudios comparativos cualitativos sobre las reformas estructurales involucran variables políticas, (el enfoque fuerza política de clase o de recursos de poder, el enfoque estado-céntrico o neo-institucionalista, los énfasis relativos al legado histórico) y variables económicas, (las que hacen referencia a la situación económica de los regímenes o bien al grado de endeudamiento externo). Los análisis cuantitativos involucran igualmente hipótesis con variables políticas como la fuerza de clase, el diseño institucional, el legado histórico y variables económicas como la ayuda económica externa o la vulnerabilidad de los países a los capitales de corto plazo” (BUSQUETS, 2005, p.66).
- 2 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue creado en 1990 a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo era poder medir los progresos generales de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano. Para cada dimensión habían elegido una variable que la representaba. El IDH reduce los tres indicadores básicos a un valor que indica la distancia que el país tiene que avanzar hasta llegar al máximo posible. Este índice va de 1 (el mejor) a 0 (el peor). Los países se clasifican según su IDH en tres grupos:1) países con desarrollo humano alto: con valores del IDH de 0,800 y superiores;2) países con desarrollo

humano medio: con valores entre 0,500 y 0,799;2)  
países con desarrollo humano bajo: con valores  
inferiores a 0,500.

- 3 Martínez Franzoni (2005) menciona que en América Latina hay tres modelos de régimen de bienestar: i) *estatal de proveedor único* (Uruguay y Costa Rica); ii) *liberal de proveedor único* (México, Argentina y Chile); y iii) *informal de doble proveedor* (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). En los primeros el Estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales. En el segundo grupo se ha pasado de manera acelerada a la provisión privada de servicios. El tercero se refiere a los países en donde hay mercados laborales informales y una alta familiarización del cuidado.

**Nelson Dionel Cardozo**

Cientista político. Professor e pesquisador da Universidad de Buenos Aires – UBA

Pesquisador da Red Iberoamericana de Especialistas en Seguridad Social (REI)

da Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)

e-mail: nelson.cardozo@gmail.com

**Universidad de Buenos Aires - Reitor**

430/44 Viamonte C1053ABJ

Cidade de Buenos Aires, Argentina