

Título Seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay: Un balance a 10 años de las reformas (2008-2018)

Tipo de Producto Ponencia (texto completo)

Autores Cardozo, Nelson Dionel

Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político/ Universidad Nacional de General San Martín

Código del Proyecto y Título del Proyecto

C19S15 - Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina: un estudio comparado de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (2008-2018)

Responsable del Proyecto

Cardozo, Nelson Dionel

Línea

Políticas Públicas

Área Temática

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Fecha

Julio 2019

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

FUNDACIÓN
UADE

Seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay: Un balance a 10 años de las reformas (2008-2018)

Nelson Dionel Cardozo (UADE)

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo realizar un estudio comparativo de las reformas a las pensiones en los casos de Argentina, Chile y Uruguay. La hipótesis principal que maneja este trabajo es que los sistemas de pensiones en el Cono Sur tuvieron diferentes improntas a la hora de hacer reformas a las pensiones. Mientras que en Uruguay se flexibilizaron los parámetros teniendo en cuenta la edad, la perspectiva de género y se buscó ampliar la cobertura; lo que vemos en Chile es que se buscó un pilar de carácter focalizado no contributivo complementario al régimen de capitalización individual. Por su parte, en Argentina, vemos que las políticas de reformas graduales que ampliaron la cobertura, y equilibraron el sistema tuvieron un abrupto cambio con la eliminación del pilar privado y la vuelta al monopolio estatal del régimen de reparto.

Las variables que intervienen en estos procesos que se tomarán para el estudio son las siguientes: 1) Aspectos institucionales-partidarios (la existencia o no de una mayoría en el parlamento); 2) El grado de institucionalización del diálogo en las reformas a través de mesas de debate de alternativas (existencia de debates y presentación de evidencia empírica); 3) Los factores de restricciones financieras y el acceso al mercado de capitales. La configuración de estos aspectos da como resultado una reforma no estructural (Chile y Uruguay) y una reforma estructural en el caso de Argentina, que llevó a la primera eliminación de las cuentas privadas individuales.

Prefacio: La seguridad y el desarrollo de los sistemas de pensiones en América Latina

La seguridad social comprende a un conjunto de acciones por parte de diferentes sectores de la sociedad para hacer frente a las denominadas “contingencias” que aparecen en la vida de los individuos”. Estos eventos, centralmente se han articulado en torno a lo que se llamó la “sociedad salarial” y fue acompañando progresivamente la incorporación de los denominados derechos sociales, y más específicamente los derechos laborales. Desde el siglo XIX, vemos que se va gestando un doble proceso en los países centrales, donde encontramos, por un lado la organización sindical de los sectores trabajadores -que fueron las primeras entidades que se encargaron de la seguridad social-; y por otro lado la progresiva apertura de los regímenes políticos que incorporaron las demandas de los partidos obreros, introduciendo los primeros regímenes de bienestar. La seguridad social

como concepto genérico engloba “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, 2001). Dentro de esta idea se encuentra otro de menor alcance que es el de “previsión social”, caído en desuso por la literatura, pero que ha tenido su auge en la segunda posguerra, sobre todo en América Latina, que hace hincapié a la rama de seguridad social vinculada a los derechos laborales (esto excluiría a la salud) comprendiendo las prestaciones del sistema de pensiones (jubilación, pensión por fallecimiento, retiros por incapacidad), las asignaciones familiares (aquellas ligadas a la percepción por familiares a cargo) y el subsidio de desempleo (el monto que se otorga a los trabajadores en situación de falta de empleo).

Hace mucho más de un siglo, el Canciller Otto von Bismarck introdujo en Alemania un sistema público de pensiones de reparto con el fin de reducir la pobreza entre las personas de edad avanzada. En muchos países, este fin continúa siendo hoy en día una meta primordial, aun cuando muchos de los que elaboran políticas económicas debaten tratando abarcar las cambiantes características demográficas y la población de mayor edad, sin llegar a un acuerdo sobre cuál sería el mejor camino para realizar una reforma.

Estos debates han sido muy importantes en América Latina desde las reformas en Chile en 1981, se ha convertido en laboratorio para cambios en las pensiones que han sido observadas con gran interés por el resto del mundo. Desde esta primera mudanza en la década de 1980, doce países de la región transformaron, total o parcialmente, sus esquemas de seguridad social, muchos de ellos inspirados en el influyente informe del Banco Mundial de 1994, titulado “Envejecimiento sin crisis”, que funcionó como base teórica de las reformas. Algunos países, como Chile, El Salvador y México, crearon modelos totalmente privados; otros, como la Argentina y Costa Rica, avanzaron en diseños mixtos o paralelos; y otros, como Brasil, mantuvieron el monopolio estatal, aunque modificándolo sustancialmente. En este capítulo se analizará la llamada “segunda ola” de reformas a los sistemas de pensiones, que intenta corregir algunos de los problemas que se avizoraron a partir de la implementación de los procesos de reforma y privatización de la seguridad social desde en las décadas precedentes.

Algunas dimensiones para comprender los sistemas previsionales

La pensión o jubilación consiste en una transferencia en dinero que se realiza a los individuos a raíz de acreditar una situación de vejez, incapacidad o viudez. La persona se hace acreedora a este derecho a través de cumplir los llamados “parámetros” o “extremos legales” para el acceso. Es importante destacar que estas pensiones pueden ser contributivas o no contributivas. Las primeras requieren que para acceder al derecho se debe tener

cotizaciones al seguro social por un determinado tiempo (años, semanas), mientras que las no contributivas no requieren cotizaciones previas, pero pueden otorgarse como un mínimo vital que constituye un derecho (universalismo) o se consienten a personas en una situación especial de necesidad o privación (focalización).

Además del carácter contributivo y no contributivo, existe otro criterio que rige a los regímenes de pensiones. En el caso de la pensión por vejez (en algunos países llamada jubilación) está vinculada al cumplimiento de una determinada edad de retiro que conceptualmente implica la disminución de la capacidad laborativa del sujeto, o bien el derecho al descanso por haber contribuido una determinada cantidad de años al régimen. En lo que respecta a la viudez, los derechohabientes legalmente establecidos pueden solicitar la sustitución del ingreso que aportaba el difunto a través una pensión por fallecimiento; mientras que los retiros por invalidez exigen probar médicamente un porcentaje de la incapacidad laboral que impide continuar con la actividad.

Los sistemas previsionales se dividen en **reparto** y **capitalización**. Los primeros, generalmente administrados por el gobierno se basan en que los activos financian las prestaciones de los pasivos a través de un acuerdo de solidaridad intergeneracional; mientras que los segundos invierten los fondos de las cotizaciones y otorgan prestaciones de acuerdo a la sustentabilidad que se mide en cálculos actuariales¹. Los fondos de capitalización pueden ser individuales o colectivos. Las cuentas de capitalización individual (CCI) solamente consideran para el otorgamiento de la pensión lo acumulado en la cuenta de cada afiliado particular; mientras que los fondos de capitalización colectiva estiman la rentabilidad y sustentabilidad del monto aportado por todos los trabajadores a través de un principio de solidaridad corporativa. Esta última modalidad fue la adoptada por las primeras cajas sindicales y continúa actualmente en muchos fondos para profesionales. Así mismo pueden existir fondos de capitalización colectiva administrados por el Estado, que reúnen las cotizaciones de todos los trabajadores.

Otra dimensión es cómo se determina la suma de la prestación de retiro. Aquí encontramos dos principios: contribuciones definidas y prestaciones definidas. Las primeras guardan relación con lo que cotizó el trabajador en su vida laboral y en función de ello se divide el retiro en base a la expectativa de vida, pudiendo contratar un seguro de vida para cubrir los años posteriores. Las segundas operan con una fórmula de sustitución que ata la pensión a las remuneraciones de haya tenido el trabajador, en los últimos años de su vida laboral, intentando reemplazar el ingreso que percibía este.

¹ Los fondos de capitalización tienen en cuenta proyecciones de rentabilidad a futuro del mismo, y la expectativa de vida de los afiliados para estimar el monto de la prestación a otorgar.

Los sistemas previsionales pueden ser administración pública y privada. Los regímenes públicos de pensiones por lo general se asimilan al principio de reparto, mientras que los privados se basan en sistemas de capitalización individual.

A continuación, realiza el compendio de los elementos mencionados más arriba

Cuadro I: Elementos para estudiar los sistemas de pensiones

Aspectos del sistema provisional	Derecho a la prestación (parámetros)	Edad jubilatoria		
		Cotizaciones	Contributiva	
			No contributiva	Universal Focalizada
	Financiamiento	Reparto		
		Capitalización	Individual	
			Colectiva Estatal	
	Cálculo de las prestaciones	Contribuciones definidas (cotizaciones)		
		Prestaciones definidas (remuneraciones)		
	Administración	Estatal		
		Privada		
Mixta				

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro anterior podemos observar los diferentes aspectos de un sistema previsional, que se articulan de manera diferente en cada caso nacional. Debe dejarse en claro, que existen coexistencia de diversos sistemas jubilatorios en cada país (cajas profesionales, cajas particulares administradas por las corporaciones, cajas especiales de gestión estatal para funcionarios públicos (empleados provinciales/ estadales/ municipales, militares, jueces, etc.) pero nuestro análisis se centrará en sistema nacional de cada país para tomar una fotografía panorámica.

Las reformas a los sistemas de pensiones

Conceptualmente, cuando hablamos del concepto de "reforma previsional"; "reforma al sistema de pensiones" o genéricamente "reforma a las pensiones" queremos desde modificaciones burocrático-administrativas elementales hasta grandes cambios estructurales en el sistema. Generalmente los cambios de cierta envergadura requieren de nueva legislación incrementando el contenido "político" de estas. Los cambios estructurales

representan modificaciones sustantivas tanto desde el plano normativo y administrativo como así también en las consecuencias sobre los sujetos involucrados en el proceso.

Existen diversos factores que hacen necesaria la reforma al sistema previsional. Fundamentalmente, se habla del proceso de maduración, que ocurre luego de los primeros años, en donde el Estado posee pocas obligaciones pero muchos ingresos, con lo cual presenta un saldo de cuenta superavitario. A lo largo del siglo XX concurren diferentes elementos que llevaron a la crisis fiscal de los sistemas de pensiones: 1) El envejecimiento poblacional; 2) los parámetros de acceso relativamente bajos; 3) Descenso de los cotizantes al sistema previsional; 4) El uso discrecional por parte de los fondos públicos por parte de los gobiernos.

Así “desde principio de la década de los 80 a la actualidad el sistema de previsión social ha arrojado anualmente resultados financieros negativo, que han debido ser cubiertos por el Gobierno con provenientes de impuestos generales. A su vez, los niveles de evasión y de rechazo al sistema aumentaron durante este período” (AIPP, 1995: 43). Esto es lo que comúnmente se llamara período de “maduración del sistema previsional”. Por consiguiente, surgió la necesidad de reforma. El debate sobre la misma transitó por tres ejes:

- a) Los sistemas de beneficio definido o de contribuciones definidas
- b) Regímenes de reparto o de capitalización
- c) Administración pública o privada.

Los textos consideran dos tipos de reformas de los sistemas de pensiones: las paramétricas y las estructurales (Mesa Lago, 2004; Bertranou, Calvo y Bertranou, 2009, Busquets y Pose, 2016). Las primeras se refieren a cambios de parámetros del esquema tradicional de reparto, como la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir para adquirir diversos derechos de pensiones, la tasa de aportaciones sobre la nómina y otros. Las reformas estructurales, implican que se modifique el régimen de beneficios definidos, el cual es financiado mediante el reparto lo cual conlleva a que se adopte total o parcialmente un sistema privado o de contribuciones definidas. Por tanto, el modelo puede ser sustitutivo cuando se abandona el sistema anterior de reparto y se adopta por completo uno basado en cuentas individuales de capitalización. En Europa central se optó por reformas paramétricas, mientras que en Europa Oriental y América Latina se implementaron sistemas de capitalización. Europa opta por “mantener un alto grado de protección social, acorde a la tradición las condiciones precisas para alcanzar un mismo nivel de protección, pues las economías, la situación del empleo, el montante y la distribución del PIB, las disponibilidades presupuestarias, etc. presentan diferencias, en ocasiones profundas (Montoya Melgas, 2001:23).

Gráfico 1: Reformas hacia sistemas de capitalización en el mundo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la FIAP

En el mapa de las reformas a la seguridad social, vemos que de los países desarrollados solo Suecia, Australia y Gran Bretaña instauraron CCI, mientras que Europa del Este y América Latina son las regiones donde más casos de estas experiencias se registran.

La primera ola de reforma hacia sistemas de capitalización y sus consecuencias

La primera oleada de reformas que implementó cuentas de capitalización individual, tenía como objetivo fundamental reducir en el largo plazo el déficit público por el pago de las obligaciones previsionales, al mismo tiempo que buscaba generar un mercado de capitales con la creación de los fondos privados. Por otro lado, procuraba mejorar la cobertura es consecuencia del diseño del sistema eliminando la creciente informalidad laboral, que se manifestaba como tendencia dentro del proceso de la terciarización económica. La hipótesis, asentada en axiomas de la racionalidad individual económica es que los sujetos al ser ahora responsables por el ingreso de las cotizaciones y el incremento de sus cuentas individuales, realizarían acciones que combatiría la informalidad laboral aumentando la tasa de cobertura activa.

La profundidad de la reforma fue analizada por el especialista cubano Carmelo Mesa-Lago quien ensayó un ejercicio interesante: vinculó la radicalidad de la reforma con el grado de democratización del país que la implementaba y llegó a la conclusión de que

aquellas naciones menos democráticas fueron las que impulsaron las reformas más privatizadoras: el Chile de Pinochet, el Perú post autogolpe de Fujimori y el México del partido hegemónico. De forma inversa, entre los países que modificaron sus sistemas, los de más sólida tradición democrática, como Costa Rica y Uruguay, crearon esquemas Estado-mercado más balanceados (Mesa Lago, 1999). Y no sólo como resultado del diseño institucional: en Uruguay, con su huella de estatalidad, se abrió un sistema paralelo como el argentino. A la hora del balance, los argumentos contra el sistema de capitalización son contundentes. En Argentina las administradoras privadas de fondos de pensiones contribuyeron a desfinanciar al Estado por los enormes costos de transición² de un sistema a otro, no crearon un mercado de capitales amplio, no redujeron la morosidad, ni generaron competencia (de 26 empresas quedaban al momento de la reestatización solo diez, pero la mayor parte de los aportantes se concentraba en tres). Y lo más importante de todo: no sirvieron para extender la cobertura.

Hacia comienzos del nuevo milenio, se observa que los objetivos buscados por los reformadores no eran los esperados: No solo no se incrementó la tasa de cobertura activa (trabajadores en blanco), sino que cayó la tasa de cobertura pasiva (adultos mayores con pensión); como así tampoco se generaron sólidos mercados de capitales en la región, sino que por el contrario mostraron déficit en la rentabilidad, competencia y altos costos administrativos. El promedio ponderado de cobertura cayó de 38 por ciento antes de las reformas a 27 por ciento en 2002. El proceso de concentración fue general: Chile pasó de tener 21 compañías a sólo 7 (las tres primeras concentran el 80 por ciento del mercado); Perú, de 8 a 4, que hoy concentran el 76 por ciento. En general, las reformas copiaron el sistema de países más grandes sin tener en cuenta que la débil supervisión y el tamaño reducido del mercado generarían un efecto de cartelización. La esperada baja de los costos administrativos que supuestamente iba a producir la competencia nunca llegó. El porcentaje del descuento total sobre el salario llegaba a 38 por ciento en México y 32 por ciento en la Argentina (el segundo más alto). La mayor parte de los gastos, se destina al marketing, la publicidad y las comisiones de los vendedores. Finalmente, la idea de que la privatización generaría sólidos mercados de capitales que fortalecerían el crédito y el ahorro interno tampoco pudo comprobarse, al menos no en la magnitud prometida. Entre el 57 y el 90 por ciento de las inversiones está depositado en títulos públicos (Mesa Lago, 2002). Pero aquí hay que introducir una aclaración: al menos en la Argentina, esto fue tanto una decisión de las AFJP como una imposición del Estado, que en más de una oportunidad las forzó a comprar títulos públicos altamente riesgosos.

El problema de fondo es cómo lograr que los sistemas previsionales funcionen en economías altamente informales. El paradigma *bismarckiano* de la seguridad social

² El concepto de “costos de transición”, significa el monto que deja de percibir el Estado por el pasaje de un régimen de reparto de solidaridad intergeneracional a uno

organizada en base al aporte de los contribuyentes, resulta inadecuado en mercados laborales crecientemente informales, con un porcentaje considerable de la población en negro, cuentapropista o no aportante. A más de 35 años de la pionera privatización chilena, el hecho de que en casi todos los países la cobertura haya disminuido en lugar de aumentar marca la pauta del fracaso general de las reformas. Luis Felipe Jiménez y Jéssica Cuadros explican que al final, la ampliación o contracción de la cobertura está en función de la marcha de la economía: mejora en momentos de crecimiento y se deteriora cuando llega la recesión. Al cabo de tantos diseños, todo depende del ciclo económico (Jiménez y Cuadros, 2003). En este marco, no debería sorprender que se haya intentado tímidamente, una contrarreforma. A la creación de la Prestación Básica Universal en la Argentina se suma el caso de Chile con la Pensión Básica Universal. En enero, luego de un largo proceso de debate, Michelle Bachelet cumplió en 2008 su promesa de reformar el sistema jubilatorio pinochetista. Y, aunque no se abrió un régimen de reparto ni se creó, como algunos proponían, una AFJP pública, al menos se estableció una jubilación mínima universal para todos los mayores de 65 años. En noviembre del año 2010, Evo Morales anunció la creación de la “renta dignidad”, de 300 dólares, para todos los mayores de 60 años, sin importar si contribuyeron o no al sistema privado. Hoy se calcula que reciben el beneficio, financiado con los recursos obtenidos por la nacionalización de los hidrocarburos, unas 800 mil personas. En Brasil, Lula logró, tras un durísimo trámite parlamentario, la aprobación de una reforma muy similar a la propuesta por Fernando Henrique Cardoso (y a la que el PT se había opuesto cuando era oposición) bajo el criterio de unificar las jubilaciones de los empleados públicos con los privados. Al mismo tiempo, buscó extender la cobertura a los trabajadores del sector agrícola y doméstico, que quedaban afuera.

En América latina se calcula que un 55 por ciento de la población trabaja en el sector informal; en la Argentina la proporción es menor, cercana al 40 por ciento. En ambos casos, resulta insuficiente para sostener a la masa de jubilados. En un informe elaborado para la OIT titulado “Reformas de los sistemas de pensiones y jubilaciones en América Latina” en el año 2004, Fabio Bertranou sostiene que, luego del auge del modelo de capitalización en los ‘90, muchos países buscan la forma de avanzar en dos objetivos simultáneos (lo que se conoce como “multipilarismo”): crear un pilar solidario, que apunte al alivio de la pobreza y la garantía para quienes no aportaron, y consolidar un segundo pilar que funcione como seguro individual para aquellas personas que sí aportaron y dejan de trabajar.

Las reformas a la seguridad social en el nuevo milenio

Luego de las crisis de los gobiernos neoliberales en el siglo XXI se va a inaugurar un proceso de cambio que con gobiernos diferentes realizarán diversas reformas a los sistemas de pensiones. Argentina (2006-2008) y Bolivia (2011), han marcado tendencia a

nivel global, presentándose como los primeros casos de eliminación del sistema privado de jubilaciones a partir de la reestatización de los fondos privados de pensiones. Por otro lado, países como Chile (2008), Colombia (2009), Uruguay (2005-2009), Perú (2012), República Dominicana (2014) y El Salvador (2015). Estas reformas se concentraron en tres aspectos fundamentales de los sistemas previsionales.

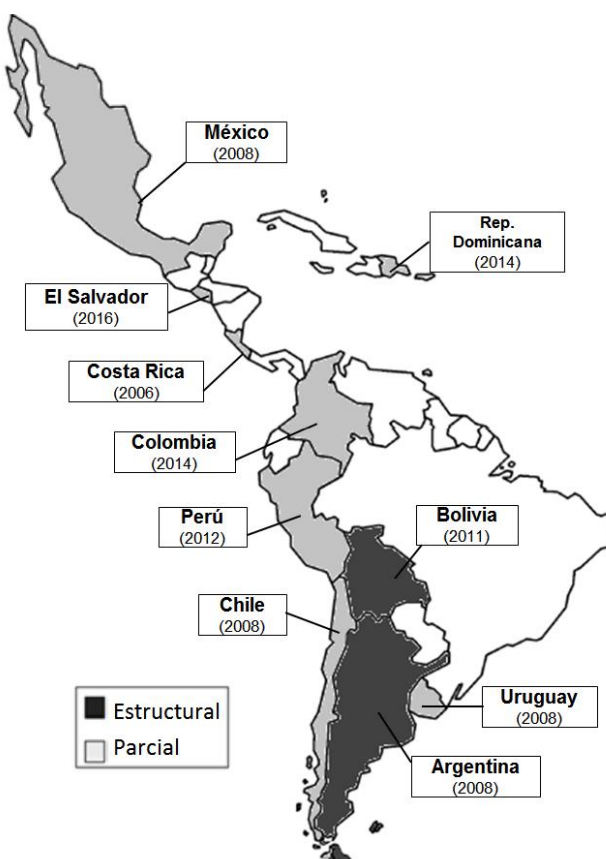
En primer lugar, se buscó modificar la articulación del sistema previsional a través de las siguientes políticas: Fortalecer el rol del Estado, flexibilizar la opcionalidad entre los regímenes, fomentar y equilibrar la competencia, incorporar instancias de diálogo social, y avanzar en la unificación de los regímenes jubilatorios. En segundo lugar, para saldar uno de los principales problemas en la materia que fue la inclusión de los adultos mayores. Para lograr este objetivo, se realizaron medidas para el aumento de la cobertura, el aumento del monto de las pensiones, se realizaron medidas para implementar la equidad de género, y se buscaron mecanismos para la redistribución del ingreso. Finalmente, se intentó mejorar la gestión de los fondos de las pensiones a través de cuatro mecanismos: Buscar mecanismos de control a través de la participación social, reglas de inversión de activos financieros más claras, reducción de los gastos administrativos, y creación de fondos públicos.

Cuadro II: Aspectos de las nuevas reformas previsionales

Dimensión	Medidas
Articulación del sistema previsional	<ul style="list-style-type: none"> • Rol del Estado • Opcionalidad entre regímenes • Competencia • Diálogo Social • Unificación de los regímenes jubilatorios
Inclusión de los adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cobertura • Incremento de las pensiones • Equidad de género • Mecanismos de redistribución del ingreso
Gestión de los Fondos de Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Participación Social • Reglas de inversión de activos de pensiones • Gasto administrativo razonable • Creación de fondos públicos

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2: Nuevas reformas a los sistemas de pensiones de capitalización en América Latina



Fuente: Elaboración propia

Las reformas en los países del Cono Sur

Chile

El país pionero en reformas hacia sistemas de capitalización fue el caso de Chile que en el año 1981 implantó una reforma de tipo sustitutiva hacia las cuentas individuales, siendo obligatorio para los que ingresaron al mercado de trabajo desde el año 1983. Los que optaron permanecer en el viejo sistema quedan bajo el sistema del seguro social, manteniendo los regímenes especiales para ferroviarios, marinos mercantes, trabajadores portuarios, fuerzas armadas, empleados públicos y personal policial. Los trabajadores independientes tienen afiliación de carácter voluntario. El sistema de cuentas de capitalización individual cotiza 10% de los ingresos sujetos a seguro (pensión de vejez)

más un promedio del 39% (gastos administrativos). Las personas que trabajan en condiciones riesgosas cotizan 1% o 2% adicionales de los ingresos sujetos a seguro, dependiendo del tipo de actividad. El empleador aporta el 1% o 2% de los ingresos asegurados para los trabajadores de actividades pesadas (pensión de vejez), dependiendo de la ocupación, más 1.15% de la nómina (pensión de invalidez y sobrevivientes). Los ingresos mensuales máximos para el cálculo de las cotizaciones son de 73.2 Unidades de Fomento (UF). El tope se ajusta anualmente de acuerdo a los cambios en los salarios reales durante el año anterior. Para acceder a la pensión se requieren 65 años de edad en los hombres y 60 años las mujeres, reduciéndose ese requisito para actividades riesgosas. La pensión anticipada individual permite obtener una pensión de al menos el 70% del salario promedio del asegurado en los últimos 10 años. Por otro lado, el bono de reconocimiento (cuenta individual) se otorga a los afiliados con edad jubilatoria que se cambiaron del seguro social al sistema de cuentas individuales obligatorias. Debe tener 12 cotizaciones al seguro social entre noviembre de 1975 y octubre de 1980, o al menos una cotización entre el 1 de julio de 1979 y la fecha de afiliación al programa de cuentas individuales obligatorias.

En el año 2008 se sanciona la ley No. 20.255 que se implementó un pilar no contributivo que actúa de manera focalizada. Así, las personas que no hayan cotizado en un sistema previsional y que integran un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre del país, podrán acceder a una Pensión Básica Solidaria (PBS) a través de la evaluación por parte del gobierno. En el año 2010 se elevó al 45%, y así sucesivamente hasta llegar al 60% en el 2012. Otro de los beneficios más importantes que la Reforma Previsional trajo para las mujeres es la entrega de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, que permitirá incrementar sus pensiones. Para las mujeres afiliadas al Decreto Ley 3.500, el bono se sumará a su cuenta de capitalización individual en la AFP cuando cumpla 65 años de edad, formando parte del saldo con el que se calculará su pensión. En el caso de mujeres beneficiarias de Pensión Básica Solidaria de Vejez, el INP calculará una pensión autofinanciada, considerando como saldo el o los bonos recibidos. El resultado de este cálculo incrementará su PBS de Vejez. Respecto de las mujeres que sin estar afiliadas a un régimen previsional, perciban una pensión de sobrevivencia del INP o de una AFP o

Compañía de Seguros, se usará el mismo método antes señalado. El resultado incrementará su pensión de sobrevivencia. A partir de julio de 2009 y sólo a las mujeres que no se encuentren pensionadas y sean mayores de 65 años de edad. Se estima que en este régimen, una mujer que cotice 10 años por el salario mínimo y tenga dos hijos, por efecto de la bonificación, verá aumentada su pensión final en más de un 20%.

En el año 2016 se introdujo una reforma que permite a los afiliados mayores de 65 años que se jubilen elegir si prefieren recibir sus pensiones u optan por que la administradora de fondos de pensiones (AFP) le entregue hasta el 95,5% del total de sus fondos ahorrados en su cuenta individual de capitalización. Los aportantes que hayan retirado su dinero no podrán exigir beneficios de garantía estatal en el futuro. La ley también contempla la jubilación anticipada y la devolución de aportes por enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer que disminuya la esperanza de vida.

Uruguay

En el caso oriental, se realizó en 1996 el pasaje a un sistema multipilar mixto, con un pilar de reparto con prestaciones definidas administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), y un pilar privado de contribuciones definidas gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). La afiliación a este último es obligatoria para los trabajadores eligiendo libremente la administradora. El aporte del trabajador es del 15% y dependiendo del monto de su remuneración y de las opciones realizadas este aporte se divide entre el régimen de reparto y el régimen de capitalización individual. El monto de las prestaciones se calcula en función del capital acumulado en la respectiva cuenta de ahorro individual, de la tasa de interés que por dicho capital pague la empresa aseguradora y por la expectativa de vida del afiliado. El nuevo sistema no contempla la emisión de bonos de reconocimiento.

Si el trabajador no elige una AFAP, el BPS le asigna una de oficio. Además, la ley 19.162 de 01/11/2013 que modifica al Sistema Previsional, entre otros cambios, establece: La posibilidad de revocar la opción por el Sistema Mixto y volver al régimen de reparto

para los mayores de 40 años al 1° de abril de 1996 (el plazo es hasta el 31 de enero de 2016). Además, dispone la opción de modificar la distribución de los aportes entre el BPS y la AFAP para los afiliados que tengan entre 40 y 50 años de edad.

El gobierno de Tabaré Vázquez que se desarrolló entre marzo de 2005 y marzo de 2010, aprobó varias leyes y decretos que modificaron el sistema jubilatorio (Busquets y Azcué, 2010). Una primera medida es la tendiente a ampliar la cobertura activa (es decir el número de cotizantes trabajadores al sistema previsional), en la que se destaca la convocatoria a los Consejos de Salarios y la ley No. 17.963 del 2006. En ésta última se promueve la efectiva inclusión social al régimen previsional, se establecen reglas más flexibles para la regularización de los aportes al Banco de Previsión Social, tanto para empresas como para trabajadores no dependientes, y se instaura por primera vez en la historia, un régimen de beneficios para los buenos pagadores. En junio de 2008, por medio de los decretos 281/008 y 291/008, se efectiviza la potestad de desafiliación para aquellos que no estaban obligados en 1996 a afiliarse al régimen mixto y optaron por hacerlo voluntariamente.

También en 2008 se aprobó la ley 18.241, denominada de asistencia a la vejez, creándose una prestación no contributiva que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables (inclusión de pilar no contributivo). Asimismo, la ley 18.395 redujo los parámetros de acceso en lo que respecta a los años de servicios y rebajó los años de servicios del retiro común de 35 años a 30 años.

Argentina

Argentina estableció un sistema mixto en el año 1994 creando tres pilares: uno de reparto administrado por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); otro de CCI privado gestionado con costo por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y un tercer pilar voluntario de capitalización. Se planteó que todos los afiliados que no ejercieran la opción expresa de quedar en el sector público pasarían al régimen de cuentas individuales, razón por la cual se mostró una masiva

migración a este último, con unos altos costos de transición. La edad jubilatoria se elevó de 60 y 65 años para la mujer y el hombre respectivamente y se exigieron 30 años de servicio para acceder al beneficio jubilatorio. Las contribuciones son del 11% del salario de los trabajadores; mientras que el empleador contribuye con el 10.17% o 12.71% de la planilla bruta, según el tipo de empresa; 16% para los empleadores del sector público.

Producto de la caída de la cobertura activa y la masiva migración hacia el sistema de reparto se produjo una abrupta caída de la cobertura pasiva. Por ello, en el año 2006 se introdujo la moratoria previsional para que aquellas personas que no contaran con los años necesarios pudieran completar las cotizaciones correspondientes, como así también la Prestación Anticipada por Desempleo, de carácter temporal, que permitió jubilarse a los trabajadores que contaban con las cotizaciones pero le faltaban 5 años para llegar a la edad jubilatoria.

En el año 2007 se sanciona a la ley 26.222 que permite la vuelta de los trabajadores al sistema público, implanta el mismo monto del 11% para los afiliados del régimen público y privado (los de este último quedaba liberado a la administradora), al mismo tiempo que los trabajadores con menos fondos pasaban automáticamente al régimen de reparto. Esta reforma parcial planteaba una mejora en la competencia entre los ambos regímenes. Al año siguiente se sanciona la ley de Movilidad Jubilatoria que establece un mecanismo de movilidad dos veces al año ajustada al índice de salarios.

Finalmente, en el año 2008, con la crisis financiera mundial el Estado nacional procede a la re-estatización de las administradoras de fondos de pensiones, absorbiendo al régimen público y sus trabajadores. Los fondos del régimen privado dotan al ANSES de autarquía financiera pasando a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que constituye un fondo de capitalización colectiva con la finalidad de responder a las crisis financieras y asegurar el pago de las pensiones. En 2014 se sanciona una nueva moratoria previsional que lleva la cobertura arriba del 90%, mientras que en 2016 se crea el Programa Nacional de Reparación Histórica que intenta resolver el problema de la actualización de los haberes y la enorme litigiosidad del sistema; al mismo tiempo que crea la Prestación

Universal para el Adulto Mayor (PUAM) un beneficio no contributivo universal para los adultos mayores de 65 años.

A continuación resumimos las medidas adoptadas por los tres países.

Cuadro III: Articulación del sistema provisional con las nuevas reformas

País	Articulación del sistema previsional						
	Primera reforma	Nueva reforma	Rol del Estado	Competencia	Opcionalidad entre los regímenes	Diálogo social	Unificación de regímenes jubilatorios
Argentina	1994	2008-2016	Central	No hay competencia	Monopolio estatal	No	Se crean regímenes especiales
Chile	1981	2008	Supervisión	Sustitutivo	No	Consejo Asesor	No
Uruguay	1996	2008	Se fortalece	Mixto	Se permite volver a reparto en trabajadores de 40 años	Diálogo Nacional Sobre Seguridad Social	No

Fuente: Elaboración propia

Cuadro V: Medidas de inclusión de los adultos mayores en el sistema previsional

País	Inclusión de los adultos mayores			
	Aumento de la cobertura	Incremento de las pensiones	Equidad de género	Mecanismos de redistribución del ingreso
Argentina	Moratoria provisional	Ley de Movilidad Jubilatoria/ Reparación Histórica	Jubilación para amas de casa	Se utilizó el pilar contributivo
Chile	Pensión Básica Solidaria	Aporte Básico Solidario	Bono por Hijo	Pensión Solidaria para el 60% más pobre de la población
Uruguay	Pensión mínima no contributiva Reforma paramétrica (35 a 30 años de aporte)	Aumentos presupuestarios	Bonificación de año de aportes por hijo a mujeres	Trabajadores debajo del mínimo de ley exentos de cotizar en régimen privado

Fuente: Elaboración propia

Cuadro VI: Medidas de modificación de los Fondos de Pensiones

País	Gestión de los Fondos de Pensiones			
	Participación Social	Reglas de inversión de activos de pensiones	Gasto administrativo razonable	Creación de Fondos Públicos de Pensiones
Argentina	No	Reglas de inversión de fondos públicos	Se elimina el sistema privado	Fondo de Garantía de Sustentabilidad
Chile	No	Tasa de retorno mínima	Adjudicación de la cartera de nuevos afiliados al sistema por dos años a AFP que presentara los menores costos	Fondo de Reserva de Pensiones
Uruguay	No	Se permite invertir en instrumentos extranjeros	Se reduce	Se mantiene el Banco de Previsión Social como organismo público

Fuente: Elaboración propia

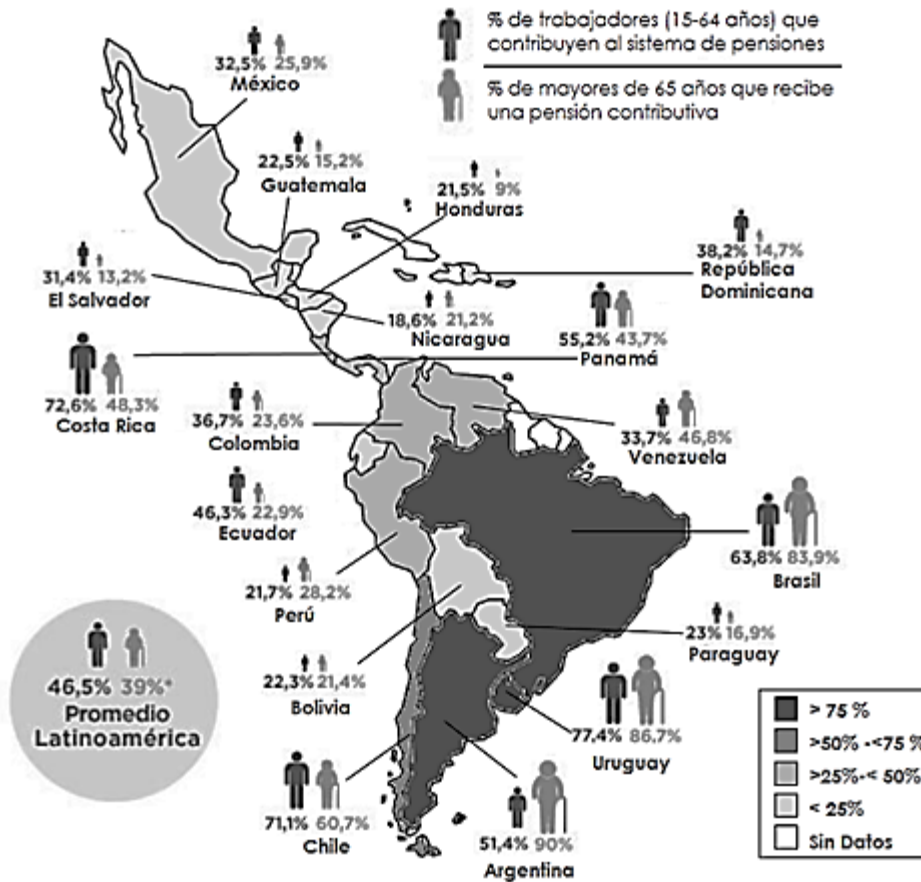
Consideraciones finales sobre las nuevas reformas en América Latina

A partir de la sistematización de las medidas de reforma al sistema previsional de estos países los podemos buscar similitudes y diferencias entre estos casos. Encontramos nuevamente dos tipos de reformas: reformas parciales y reformas estructurales. Las reformas parciales son aquellas que intentan mejorar los aspectos mencionados pero sin eliminar el régimen de capitalización individual; mientras que las nuevas reformas estructurales eliminaron los fondos de pensiones privados.

En lo que respecta a la homogeneización de los regímenes jubilatorios no ha habido progresos significativos y por ende la estratificación de la seguridad social sigue siendo alta.

Otro de los elementos más importantes que vemos en todos los casos es el aumento de la cobertura pasiva a través de la creación de un pilar no contributivo en Chile y Uruguay. En el caso argentino que utilizó el complejo mecanismo de moratoria previsional se observa que cada uno de los países han desarrollado nuestras prestaciones financiadas con rentas generales. En este sentido se ha ampliado la cobertura pasiva en toda la región, pudiendo registrarse un avance positivo en este sentido.

Gráfico 3: Cobertura pasiva según país en el año 2014



Fuente: www.data.iadb.org

En relación al incremento de las pensiones podemos advertir que hay dos tipos de medidas: Argentina y Uruguay buscaron fórmulas de movilidad, mientras que el resto de los países de la región se focalizaron en políticas de garantía de haber mínimo. Por otro lado en Argentina, Chile y Uruguay aparecen las políticas de género tendientes a mejorar la equidad. En el caso argentino, la moratoria previsional igualó la cobertura pasiva en ambos sexos, mientras que en Uruguay se bonificaron años de servicios para las madres, al mismo tiempo que Chile implementó el bono por hijo.

En lo que respecta a gestión de los fondos de pensiones, vemos que no se avanzó en la participación social en la administración, mientras que se han modificado las reglas de inversión de activos de pensiones en todos los casos. La mayoría de las medidas tienden a proteger de los embates de las crisis externas como en los casos de Argentina y Chile; mientras que en el caso de Uruguay se ha reforzado la importancia del sector financiero dándole más posibilidades a esta rama. En lo que respecta a los gastos administrativos

encontramos un proceso uniforme en donde se limitan las comisiones, y finalmente, la creación de los fondos públicos de pensiones se experimentó en todos los casos.

¿Cómo podemos explicar estos dos procesos? En el caso de Argentina se vuelve a un monopolio estatal, mientras que en Uruguay vemos un fortalecimiento de los gobiernos, y en el resto de los casos reformados se mantiene el esquema residual del sector público como supervisor del correcto funcionamiento del sistema. Argentina eliminó la competencia volviendo al sistema público de reparto que ahora pasa a ser el único proveedor de pensiones. Este caso de reforma estructural combinó los siguientes elementos: Desde el punto de vista institucional vemos que se trata de un gobierno de centroizquierda con amplios poderes partidarios (existencia de mayoría en el Congreso) y una impronta proactiva en las políticas sociales; un pobre desempeño del sector de capitalización en el mercado de capitales con escasa diversificación y concentración en títulos públicos; combinado con una alta informalidad y desempleo que minaron la cobertura activa. Por otro lado, los presidencialismos de coalición de Uruguay y Chile, al no contar con amplias mayorías y una tradición de consenso mayor han decidido implementar reformas parciales con la existencia de mecanismos de diálogo que sistematizaron la discusión. Un modelo interesante es el propuesto por Busquets y Pose quienes introducen cuatro variables que influyen en la profundidad de los procesos de reforma: la fuerza de la centro-izquierda gubernamental en el Parlamento y el legado histórico (Busquets y Pose, 2016). Desde esta perspectiva los casos con peso de las izquierdas con problemas de acceso a los mercados de capitales como Argentina y Bolivia redundarían en una reforma estructural, mientras que el resto de los casos debido a la mayor dispersión institucional, la debilidad de la centroizquierda y el bajo legado histórico pueden explicar las reformas no estructurales.

Como conclusiones podemos mencionar un proceso general que abarca toda la región es un fortalecimiento de los sistemas públicos, al mismo tiempo que nos estamos alejando de las cuentas de capitalización individual, en donde se intentan en algunos casos mejorar y equilibrar la competencia, mientras que por otro lado se busca fortalecer el rol del Estado material de seguridad social. La región ha tenido avances en materia de protección social para los adultos mayores, poniendo más límites a las administradoras de los fondos de pensión e incrementando las pensiones públicas tanto a nivel de la cobertura como a nivel de aumento del ingreso de adultos mayores.

Referencias bibliográficas

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010): Una Seguridad Social Dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional. Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO (1995) *Un análisis económico de los sistemas previsionales. Aspectos comparados*. AIPP, Buenos Aires

BANCO MUNDIAL (1994) “Envejecimiento sin crisis: informe de banco mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo”. Banco Mundial, Washington.

BERTRANOU, Fabio (2004) *Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Reformas, Paradigmas y Temas Emergentes*. OIT, Santiago de Chile

BERTRANOU, Fabio; Esteban CALVO, y Evelina BERTRANOU (2010) ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? *Center for Retirement Research, mayo*. Boston College, Boston. (p. 9-14)

BUSQUETS, José (2005) “Explicando las reformas de la seguridad social en el mundo”. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad de la República, Montevideo.

BUSQUETS, José y Nicolás POSE (2016) “Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, 2003 – 2010”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (7), FLACSO-Argentina, Buenos Aires (p. 105-122)

CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Febrero de 2006

CETRANGOLO, Oscar y GOLDSCHMIT, Ariela (2009) “Metodología, experiencia comparada y recomendaciones”. En: CETRANGOLO, Oscar (editor) *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. CEPAL/PNUD, Santiago de Chile (p. 9 -37)

CHAIA. Alberto; Antonio Martínez y Luis RODRÍGUEZ (2007) “Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina”. Disponible en http://download.mckinseyquarterly.com/LAPensions_Spanish.pdf

COCHRANE, Allan (1997) "Comparative Approaches and Social Policy". En COCHRANE, Allan. y John CLARKE (editores) *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Sage Publications/The Open University, London

DE PAULA, Martín (2010) “Un nuevo ciclo de reformas en América Latina: Un análisis de los fundamentos de los discursos en la reforma previsional chilena del año 2008”. Buenos Aires. Mimeo.

DEL ÁGUILA CARZOLA, Olimpia (2010) *Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿Hacia un nuevo modelo?* Memoria para optar al grado de doctor,

Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel. Barcelona.

FERRERA, Maurizio (1999) “La comparación y el Estado de Bienestar: ¿Un caso de éxito? En SARTORI, Giovanni y Leonardo MORLINO (comps.) *La comparación en ciencias sociales*. Alianza Editorial. Madrid.

FILGUEIRA, Fernando (2007) “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”. *Serie Políticas Sociales N° 135*. CEPAL, Santiago de Chile (p. 7 -61)

GIAMBIAGI, Fabio (2007) *Reforma da previdência. O encontro marcado. A difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos*. Elsevier Editora Ltda, São Paulo.

INTERNACIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (2010) *ISSA Social Security Research and Policy Manual*. ISSA, Génova.

JIMÉNEZ, Luis y Jéssica CUADROS (2003) “Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas”. *Serie Financiamiento del Desarrollo No.131*. Unidad de Estudios Especiales -Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.

ISUANI, Aldo (2006) “El Estado de Bienestar argentino. Un rígido bien durable”. Mimeo.

ISUANI, Ernesto (2010) “La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas”. En *Nueva Sociedad N° 226 marzo-abril*. Nueva Sociedad, Buenos Aires.

KAY, Stephen y Tapen SINHA (2008) *Lessons from Pension Reform in the Americas*. Oxford University Press, Oxford.

MARTÍNEZ-FRANZONI, Juliana (2005) “Regímenes de Bienestar en América Latina: Consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, volumen 4, número 2. FLACSO, San José.

MESA-LAGO, CARMELO (1994) *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina el Caribe: Hacia una Disminución de los Costos Sociales del Ajuste Estructural*. CIEDESS, Santiago de Chile.

MESA-LAGO, Carmelo (1999) “Política y reforma de la seguridad social en América Latina”. *Nueva Sociedad 160, marzo-abril*. Nueva Sociedad, Buenos Aires. (p. 133-150).

MESA LAGO, Carmelo (2000) "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI". *Serie Políticas Sociales N° 36*. CEPAL, Santiago de Chile.

MESA-LAGO, Carmelo (2000) "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América latina". *Serie de Financiamiento del desarrollo. No 93*. CEPAL, Santiago de Chile.

MESA-LAGO, Carmelo (2002) *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. FIU/Nueva Sociedad, Caracas (p. 17-41).

MESA-LAGO, Carmelo (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales en América Latina". *Revista de la Cepal N° 84, diciembre*. CEPAL, Santiago de Chile.

MONTOYA MELGAR, Alfredo (2001) "El modelo social europeo y los procesos de reforma de la Seguridad Social en América Latina". Documento presentado en la *Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa y Latinoamérica*, Madrid.

NACIONES UNIDAS (2015) *World Population Prospects The 2015 Revision Key Findings and Advance Tables*. Naciones Unidas, Nueva York.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001) "Hechos concretos sobre seguridad social. Documento disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011) "Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa". *100ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

ROFFMAN, Rafael; Eduardo FAJNZYLBER y Germán HERRERA (2010) "Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile". *Revista CEPAL 101, agosto*. CEPAL, Santiago de Chile.

ROFMAN, Rafael y LUCCHETTI, Leonardo (2006) "Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura". *Documento del Banco Mundial*. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussionpapers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>.

RUIZ-TAGLE, Jaime (2000) "Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile". *Serie ProSur Opciones 2000*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.

SCHULTHESS, Walter (1994) "El desafío del Siglo XXI: innovar y adaptar los sistemas de seguridad social a los cambios económicos, sociales y demográficos de las Américas". Ponencia presentada en la *VI Conferencia Regional Americana de la Asociación Internacional de la Seguridad Social en Nassau*, Bahamas de 12 al 15 de abril de 1994.

TITMUS, Richard (1974) *Social Policy*. Allen & Unwin, Londres.

UTHOFF, Andras (2006) “Brechas del Estado de bienestar y Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL 89, agosto*. CEPAL, Santiago de Chile.

Páginas web

www.bancomundial.org

www.populationpyramid.net/

www.data.iadb.org

www.cepal.org/es

www.fiapinternacional.org/

www-issanet.issa.int

<http://socialprotection.org>

<http://www.oiss.org/>