

Las re-reformas de los sistemas de pensiones
en: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay.
(2003-2010)¹

Dr. José M. Busquets
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
busquets@chasque.net

Palabras clave

Políticas Públicas, Seguridad Social, Re-reformas.

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012).

Resumen

La presente ponencia tiene por objeto el estudio de los contenidos y los procesos de las denominadas re-reformas o segundo round de reformas del sistema de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay.

En primer término, el objetivo es caracterizar los nuevos contenidos de re-reformas de los sistemas de pensiones, en los períodos de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Argentina (leyes Nos. 26.222 y 26.425); en los períodos de gobierno de Evo Morales (ley No. 065); y de Michelle Bachelet de Chile (ley No. 20.255) y Tabaré Vázquez de Uruguay (ley No. 18.395), de manera de facilitar un análisis comparativo sistemático.²

En segundo lugar, se construye una tipología para el análisis comparado de los procesos de discusión, elaboración y aprobación de las reformas.

En tercer y último lugar, se construyen argumentos provisorios explicativos de las re-reformas tomando en cuenta la literatura teórica.

² En este punto sigo básicamente lo que sostuvimos con el Dr. Alvaro Rodríguez Azcue en un paper presentado en las Jornadas de la FCS en el 2010.

Las re-reformas en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay.

En primer lugar nos trazamos como primer objetivo ensayar una caracterización de las re-reformas de los cuatro casos escogidos: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. Para ello hemos seleccionado los hechos, las decisiones y medidas normativas más relevantes que, a nuestro juicio, equilibran la amplitud y la profundidad de los procesos.

1.1. El caso de Argentina

Para entender la re-reforma del sistema jubilatorio en la República Argentina, es necesario retrotraernos al gobierno de Néstor Kirchner, que discurre entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007, período en el que se procesa lo que hemos denominado el primer tiempo de un único proceso de reforma; para luego referirnos al actual gobierno de Cristina Fernández, en el que se juega el segundo tiempo y completa el ciclo de re-reforma del sistema jubilatorio y pensionario³ (Datz, 2012).

En un primer momento se identifican una serie de medidas que persiguen el objetivo de mejorar la cobertura. Por ejemplo se atenúan las condiciones de acceso a las pensiones no contributivas con el Plan Mayores de marzo de 2003; pero también jugarán un papel muy relevante, con el mismo objetivo, el régimen de facilidades de pago para trabajadores autónomos, conocida normalmente como ley de moratoria previsional (ley 24.476) y de retiro anticipado de diciembre de 2004 (ley 25.994).

Luego, se continúa como una modificación gradualista y de apariencia poco ambiciosa. Se impulsan una serie de enmiendas legislativas no estructurales que se presentan como mejoras del sistema mixto preexistente en sus dos pilares o componentes. Por ejemplo, se establece un mínimo de pensión en el régimen de capitalización y un tope para el costo de las comisiones de las administradoras. Se subraya la importancia de asegurar al afiliado la libre opción del régimen jubilatorio (público y privado), opción que se replantearía regularmente cada cinco años. Tal formulación contrasta con el carácter preceptivo que

³ Datz coincide con lo afirmado por Azcue y Busquets en 2010 de que la nacionalización de los fondos privados de pensiones en 2008 fue sólo la última etapa de un proceso iterativo de la intervención del Estado, en función de la dinámica de la deuda pública.

tienen los sistemas clásicos de seguridad social, donde la voluntad del afiliado tiene un nulo papel, o en algunos casos un papel muy limitado. La opción que se le planteaba al afiliado era entre el sistema de capitalización individual (privado) y el de reparto o de solidaridad intergeneracional (público).

Además, se establecieron diferentes mecanismos que fortalecieron la incorporación al sistema público. Por ejemplo los que no optaban dentro del plazo previsto en la ley, el sistema les asignaba de oficio el régimen público; aquellos afiliados que con una edad relevante no habían acumulado en su cuenta una suma que les permitiera acceder a una pensión mínima, pasaron de pleno derecho al régimen público. Este proceso había tenido ya un antecedente, en el que se habían aprobado las desafiliaciones de los maestros, investigadores, diplomáticos y empleados judiciales.

Finalmente, el cambio radical de carácter estructural será en diciembre de 2008 con la ley No. 26.425 que termina eliminando la capitalización individual, luego de 14 años de régimen mixto, creando en su lugar el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.). La sustitución supuso volver al régimen de reparto y de administración pública, a través de la ANSES, el organismo de gestión de seguridad social más importante.

Por otra parte, se resolvió un tema que había originado en los últimos diez años un gran litigiosidad, la revaluación o indexación automática de las pasividades. Dicho tópico ha motivado la promoción de ciento de miles de juicios y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como, en los últimos años, el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Finalmente, se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad que pasa a estar administrado por ANSES, de acuerdo a reglas en materia de inversiones similares a las que poseían las AFJP; y también se crea un Comité Legislativo de Supervisión de 2008.

La ley de creación del sistema integrado de previsión argentino, fue aprobada por el partido de gobierno Partido Justicialista y el Frente para la Victoria, el Partido Socialista y obtuvo el apoyo parcial de la Coalición Cívica-A.R.I. En cambio, se opusieron el PRO, la Coalición Cívica –A.R.I. y la UCR. Según Carmelo Mesa-Lago no se tomaron en cuenta los resultados del proceso de diálogo realizado en el curso del 2001⁴.

1.2 El caso de Bolivia.

El gobierno de Evo Morales se desarrolló en una primera oportunidad a partir del 22 de enero de 2006 y en una segunda oportunidad a partir del 22 de enero de 2010. La Constitución de 2008 estableció que la seguridad social debería ser manejada por el Estado. Posteriormente, en diciembre de 2010, mediante la ley No. 065, se aprobó una reforma que contiene: el pilar de capitalización continua, pero gestionado por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo; el nuevo primer pilar que prevee un mínimo beneficio después de 10 años de contribuciones y 58 años, financiado con contribuciones adicionales, ingresos de impuestos y rentas generales; se integra la pensión social básica en el sistema y finalmente, se habla de la transición a lo que denominan sistema integral de pensiones.

La ley fue aprobada por el partido de gobierno, el partido Movimiento al Socialismo, pero contó con un acuerdo previo con la Central Obrera Boliviana (COB).

1.3 El caso de Chile.

El gobierno de Michelle Bachelet que se desarrolló entre marzo de 2006 y marzo de 2010 tuvo en agenda desde el inicio de su gestión la reforma del sistema de pensiones y logró concretar mediante la ley No. 20.255 de julio de 2008.

⁴ Para un análisis más detallado consultar [The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance](#) de C. Arza, 2012. *International Journal of Social Welfare* 21.

La nueva reforma chilena supuso: a) la creación de un nuevo pilar solidario y el fortalecimiento del pilar contributivo (contribuciones obligatorias para trabajadores independientes, plan de ahorro previsional voluntario colectivo e incentivo para trabajadores de ingresos bajos y medios); b) medidas tendientes a mejorar la equidad de género; c) aumento de incentivos a la competencia de las AFP, con el consiguiente abatimiento de las comisiones; y d) una flexibilización del régimen de inversiones para las Administradoras.

La aprobación de la ley que hizo posible la re-reforma fue ampliamente negociada en las dos cámaras legislativas con la oposición partidaria y se logró un acuerdo total en todo el arco político partidario.

1.2. El caso de Uruguay.

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.

Un primer capítulo, que se inscribe en un paquete de medidas tendientes a mejorar los guarismos de formalización del empleo, 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, a través de los decretos 281/008 y 291/008, se concreta la posibilidad de desafiliación para aquellos que no estaban obligados en 1996 a afiliarse al régimen mixto y optaron por hacerlo voluntariamente.

También en 2008 se aprueba la ley No. 18.241, denominada de asistencia a la vejez, una prestación no contributiva que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables.

Asimismo, la ley No. 18.395 que por su parte, flexibilizó el acceso al régimen jubilatorio, modificando todas las causales jubilatorias, destacándose la rebaja de los años de servicios en el caso de la causal común, donde se pasa de 35 años a 30 años.

En síntesis, al igual que en el caso de las reformas liberales que las antecedieron, podríamos clasificar las nuevas reformas, como estructurales en el caso de Argentina y Bolivia y como paramétricas, en el caso de Chile y Uruguay. Asimismo, mientras que en Chile y Uruguay las reformas contaron con un apoyo casi unánime en el caso de Chile y unánime en el caso de Uruguay, en Argentina y Bolivia dividieron al gobierno de la oposición dentro del sistema político⁵.

1. Modalidades de Diálogo o Debates en la previsión social.

En Argentina, durante 2001 se realizaron Mesas Redondas por iniciativa del Poder Ejecutivo. Tales debates, en los que intervinieron expertos de reconocimiento internacional, actores sociales y políticos nacionales, concluyeron con la publicación del Libro blanco de la previsión social en mayo de 2003.

En Chile, se conformó el Consejo Asesor Presidencial, compuesto por 15 profesionales con amplia representatividad que se encargó de relevar las opciones de la sociedad organizada, resultando que el 90 % de las recomendaciones fueron incorporadas en la propuesta del Poder Ejecutivo. La duración del Consejo fue de 3 meses, posteriormente, el tema se trató en un Comité de Ministros.

En Uruguay, se implementó un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, a través de 5 mesas, que contaron con la participación representativa de la sociedad organizada y en menor medida de los partidos políticos, a pesar de la amplitud de la convocatoria. La duración del Diálogo fue de aproximadamente 9 meses. Luego, en el ámbito de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social, se procesó la elaboración de dos leyes de

⁵ Igual caracterización de las reformas en estos cuatro casos es la que realiza Nelson Cardozo Cardozo en. “As últimas reformas da Previdência Social na América Latina. (2006-2010): Algumas dimensões para o estudo comparativo”. 2011.

reforma, una de flexibilización de acceso al sistema jubilatorio y otra de reforma del programa de subsidio por desempleo.

A modo de síntesis, una primera mirada nos habla de la importancia de los Diálogos en los casos de Chile y Uruguay. Mientras que en Chile, el Diálogo fue más consultivo de la sociedad civil, en Uruguay, la sociedad organizada tuvo la prerrogativa de negociar en una primera instancia, las mejores opciones que los distintos actores pusieron en una instancia común sobre la mesa.

2. Explicando las re-reformas de la seguridad social : método y teoría.

3.1 Método

El presente análisis procura testar algunas de las mayores hipótesis con el específico método booleano, el cual a pesar de tener limitaciones demuestra particularmente buenos méritos en la rigurosidad de los procedimientos comparativos.

El método es ubicado dentro del grupo de métodos comparativos orientados al caso opuesto a los denominados métodos orientados a la variable. El método es cualitativo y categorial por oposición a macro-cuantitativo y probabilístico.

El método sigue el testeo sistemático de hipótesis específicas para ver si ellas son cualitativamente verdaderas o falsas, o bien si resultan contradictorias. Teorías robustas y comprensivas pueden eventualmente ser encontradas, luego de que fueron eliminadas las posibles contradicciones.

3.1 Teoría o las causas de las reformas: un breve inventario.

En primer lugar, mencionaremos cuatro de las más importantes teorías macroscópicas, a decir, de Paul Pierson: a) la teoría de recursos de poder o socialdemócrata, que pone el énfasis en los recursos de poder de los partidos de izquierda en alianza con el mundo del trabajo organizado (Korpi, 1980); b) la teoría neo-institucionalista, que pone énfasis en el diseño institucional que permite concentrar o dispersar poder; c) la teoría del legado

histórico, que pone énfasis en legado de trayectoria de las reformas. Primeramente, se habló del legado histórico del desarrollo de las formas de welfare (Pierson, 1994), recientemente, se ha comenzado hablar del legado histórico de las reformas liberales.(Kay, 2011). Por último, la teoría neo-dependentista en su versión tradicional sostiene que el aumento de la dependencia externa, impacta en la distribución regresiva internacional y en la limitación de opciones de políticas públicas, esto trae aparejado la despolitización, el premio al capital, lo que se traduce en altos costos sociales y aumento de la desigualdad.(Canack, 1989) y (Datz, 2012)

3.2 A partir de las cuatro teorías, formularemos cuatro hipótesis explicativas: a) Cuanto más fuertes los actores sociales anti-reformistas (el sindicalismo y la organización de jubilados) más probable una estatización del sistema⁶; b) cuanto menos estable el sistema institucional más probable una estatización del sistema; c) cuantos más radical la reforma liberal menos probable una estatización del sistema y d) cuanto menor el acceso al mercado de capitales mayor la probabilidad de una estatización del sistema.

3.3 Para medir los recursos de poder, utilizaremos la fuerza del sindicalismo y de la organización de los jubilados, mientras que para medir la institucionalidad, tomaremos la volatilidad electoral; y para medir el legado histórico, utilizaremos la cantidad de años de la reforma liberal o bien la modalidad de reforma liberal realizada. Finalmente, para medir la dependencia al sistema global, lo hacemos a través del acceso o no del país en el mercado de capitales.

⁶ [Pension privatization in bismarckian countries: The role of social partners as veto players | \[Rentenprivatisierung in Bismarck-Ländern: Zur Rolle der Sozialpartner als Vetospieler\]](#) 2012 en *Politische Vierteljahresschrift* 53. En esta investigación se extiende el análisis a los actores no estatales (interlocutores sociales) con el fin de capturar el poder global, es decir, no sólo los jugadores con veto y los puntos de veto de la arena político-parlamentaria.

3.4 Ahora, presentaremos la tabla de la verdad, siguiendo la propuesta de análisis comparativo de Charles Ragin, siendo los recursos de poder (RECPOD), la institucionalidad (INST), el legado histórico (LEGHIST), y la dependencia (ACCESO) las variables a ser consideradas.

	RECPOD	INST	LEGHIST	ACCESO	R
Argentina	1	0	0	0	1
Bolivia	1	1	1	0	1
Chile	0	1	1	1	0
Uruguay	1	0	0	1	0

R= Resultado = 1=Reforma estructural

R= Resultado = 0=Reformas paramétrica

Los argumentos presentados no tienen contradicciones que tengan que ser resueltas, por lo cual seleccionamos las combinaciones con resultado R=1 para aplicar el procedimiento de simplificación de la matriz booleana:

	RECPOD	INST	LEGHIS	ACCESO	R
Argentina	1	0	0	0	1
Bolivia	1	0	1	1	1

Las combinaciones de las filas 1 y 2 no pueden ser simplificadas. Por lo cual podemos presentar nuestras soluciones de esta manera:

$$R = \text{RECPOD} \times \text{inst} \times \text{leghis} \times \text{acceso} + \text{RECPOD} \times \text{inst} \times \text{LEGHIS} \times \text{ACCESO}$$

Para el caso que la reforma del sistema jubilatorio, sea paramétrica, existe dos combinaciones posibles que no pueden ser simplificadas.

	RECPOD	INST	LEGHIST	ACCESO	R
Chile	0	1	1	1	0
Uruguay	1	1	0	1	0

Podemos presentar nuestras dos posibles soluciones también de esta manera:

$$R = \text{recpod} \times \text{INST} \times \text{LEGHIS} \times \text{ACCESO} + (\text{RECPOD} \times \text{INST} \times \text{leghis} \times \text{ACCESO})$$

3. Argumentos como conclusiones.

4.1 La reversión de la reforma liberal podría explicarse por la fuerza de los actores sociales, el bajo legado histórico, el no acceso a los mercados de capitales, y la mayor inestabilidad institucional. O bien, la reversión parcial por la fuerza de los actores sociales y la inestabilidad institucional, a pesar del alto legado histórico y el acceso al mercado.

4.2 Las reformas orientadas a la mejora de la cobertura, se dan cuando hay acceso al mercado de capitales, y mayor estabilidad institucional, y uno: los actores sociales son débiles, y el legado histórico es importante o bien, dos: a pesar de que el legado histórico no es importante y los actores sociales son fuertes.

Bibliografía.

- C. Arza. The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance. *International Journal of Social Welfare*. 21. 2012.
- Barr, Nicolás y P. Diamond. Reforma de las pensiones: principios, errores analíticos y orientaciones políticas. *Revista internacional de Seguridad Social*. 2009.
- Bertranou, F y otros. Is Latin America retreating from individual retirement account ? 2009.
- Busquets, José M. Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia.(1981-1995). LAPZUS.2005.
- _____. “La política pública de seguridad social en el gobierno de Vázquez: proceso y sustancia” en *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos, Fin de Siglo*, 2010.
- Cardozo, Nelson Dionel. “As últimas reformas da Previdência Social na América Latina. (2006-2010): Algumas dimensões para o estudo comparativo”. Paper. Seminario Nacional de Ciencia Política, UFRGS, 2011.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma previsional. *El derecho a una vida digna en la vejez*. 2006.
- Datz, G. The Inextricable Link Between Sovereign Debt and Pensions in Argentina. 1993-2010. *Latin American Politics and Society* 54 .2012.
- Kay, S. Political risk and pension privatization: the case of Argentina (1994-2008). *International Social Security Review* 62 (3):1-21
- _____ & Ewig, Cristina. *Postretirement Politics: Policy Feedback in Chile’s Health and Pension Reforms*. *Latin American Politics and Society*, University of Miami.2011.
- Korpi, W. “Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework” en *West European Politics*. 1980

- Mesa-Lago, Carmelo. Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI. La extensión de la cobertura de la seguridad social. América Latina. Hoy.2008.
- _____ . La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y Lecciones para Costa Rica. Universidad de Costa Rica. mimeo. 2009.
- Muller, Katherina. Contested Universalism: From Bonasol to Renta Dignidad in Bolivia. International Journal of Social Welfare 18: 2009.
- Pierson, Paul. Dismantling the Welfare State ? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. New York: Cambridge University Press, 1994.
- Lanzaro, Jorge. La socialdemocracia criolla. Nueva Sociedad. 2008.
- Lo Vuolo, Rubén. Promesas falsas y necesidades ciertas. Serie Análisis de Coyuntura, No.18. 2008.
- Nicolliello, Ariel, La eliminación de la capitalización en la Argentina (Ley N° 26.425), en rev. Derecho Laboral N° 233.
- Nicolliello, Ariel, Revisión de las reformas previsionales de Argentina y Chile, en Informe de Seguridad Social N° 11, 2007.
- Rodriguez Azcue, Alvaro, Tendencias Recientes de nuestro Sistema de Protección Social. (Período 2005-2009), en Informe de Seguridad Social N° 16., 2010.
- Rofman, R. Revising second pillar reforms in Latin America: The cases of Argentina and Bolivia, ppt, Washington, 2011
- Rofman, R, Fajnzylber, & Herrera, G. Reforming the pension reforms: the recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile. Washington, DC: Social Proteccion & Labor, The World Bank, 2008.