

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

**Reformas previsionales en Argentina, Brasil y Chile (2003-2008):
Los nuevos senderos en la protección social en el Cono Sur.**

Nelson Dionel Cardozo

Universidad de Buenos Aires / Administración Nacional de la Seguridad Social

nelson.cardozo@gmail.com / ncardozo@anses.gov.ar

Introducción

El objetivo de este trabajo es delinear un esquema para comparar políticas previsionales a partir del rol del Estado, que va determinar políticas previsionales con un accionar central o subsidiario en la materia. La estrategia metodológica utilizada será el enfoque de las políticas públicas comparadas. Las políticas públicas comparadas, para Grau (2002) son 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 pretende buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares”. (Grau 2002: 3). 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 que se señalan diferentes variables consideradas relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión para intentar explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terrero a partir de estudios de casos). Según Parsons (2008) las políticas públicas comparadas son “un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto.” (Parsons 2008: 74).

En la Argentina, con las reformas que catalogaremos “de primera generación”, que se inscriben en la lógica pro mercado del contexto de hegemonía del pensamiento neoliberal, lo que resultó fue un papel del Estado más activo en materia de seguridad social, a pesar que lo que estaba en la mente de los reformadores era una gradual desaparición del sistema de reparto que abriría las puertas a un mercado de capitales encargado de administrar los fondos de pensiones. Lo que operó de hecho, fue que debido a la amplia cobertura que tenía el sistema previo a la reforma, hizo que el Estado siguiera siendo el principal organismo de la seguridad social, y sumado a que se erigió un modelo de coexistencia entre dos esquemas entre los que el trabajador debía optar, y la gradualidad del pasaje de un modelo a otro, resultó que la ANSeS, siguiera haciéndose cargo de casi la totalidad de los beneficios previsionales, aún pese al brutal desfinanciamiento que implicó el traspaso masivo de afiliados al régimen de capitalización que siguió a la reforma. Por su parte, el carácter compulsivo del régimen chileno, hizo que aumentaran los costos fiscales de la transición, y sumado a la estructura del mercado de trabajo, la no obligatoriedad de afiliación de los trabajadores autónomos, entre otros elementos, hizo que mostrara una gran deficiencia en la cobertura. Diferente a estos dos casos, en Brasil la cuestión

de las reformas se sigue rigiendo por una impronta fiscal, en donde se busca asegurar la Sustentabilidad financiera del sistema público de reparto, que a raíz de la histórica laxitud que gozaron los empleados estatales se presente como una cuestión problematizada dentro del erario público.

Es justamente, la cuestión de la cobertura del sistema previsional, el gran asunto que aparece en la agenda de las políticas previsionales luego de 28 años, y 16 años de las reformas, en Chile y Argentina, respectivamente, e instalan en la opinión pública la necesidad de efectuar reformas parciales tendientes a corregir los principales efectos “no deseados” del cambio de sistema. Así, Chile y Argentina, emprenderán derroteros diferentes a la hora de resolver la tasa decreciente de cobertura en los adultos mayores, los cuales se enraizan en las formas de intervención en las políticas sociales y el rol del Estado en materia de seguridad social, como veremos en el desarrollo de este trabajo. Por su parte Brasil no tocará el esquema de capitalización y hará retoques parciales con efectos diferidos en el largo plazo, a los fines de ajustar el sistema previsional a los criterios de Sustentabilidad y equidad.

Los regímenes previos a la reforma: el sistema de capitalización chileno

En mayo de 1981, entró en vigor el Decreto Ley 3500, que estableció un nuevo régimen obligatorio de pensiones, pero sin ninguna consulta previa a los trabajadores y a la ciudadanía en general. El marco teórico que guió a la reforma fue la escuela monetarista de Chicago a la cual adscribía el equipo de hacienda del gobierno del país trasandino. Este sistema tiene como base la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada y "competitiva" de los fondos acumulados, a cargo de los mecanismos creados para tales efectos como Sociedades Anónimas, llamadas de allí en adelante Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El nuevo sistema se sustenta en los siguientes principios básicos:

- *Capitalización individual*
- *Administración privada*
- *Subsidiariedad del Estado:* El estado chileno se reserva tres funciones respecto del sistema previsional: Dictar la ley y reglamentos que rigen el sistema previsional, garantizar el funcionamiento del sistema y garantizar los beneficios del afiliado cuando la gestión privada no cumpliera con éxito su misión.
- *Libre elección:* El asalariado elige "libremente" en cual administradora colocará sus fondos.
- *Uniformidad:* Este principio se refiere a igual prestación frente a un mismo estado de necesidad, previo cumplimiento de iguales requisitos.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de Argentina

El modelo argentino 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 basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema, el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSeS, por un lado; y por el otro, un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores entregan 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. El modelo de reparto era un modelo de prestaciones definidas, mientras que el de capitalización uno de contribuciones definidas.

A raíz de la “cláusula de oro”, que determinaba que los afiliados que no realizaran la opción en un plazo de 90 días pasaban automáticamente por sorteo a una AFJP, y además que 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 se afiliaba al Estado podía pasarse al régimen privado, se rompe con 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, lo que debe interpretarse es que en realidad se está configurando es un sistema centralmente de capitalización con una presencia subsidiaria del Estado.

Habiendo caracterizado los modelos de sistemas de capitalización en ambos países, podemos encuadrarlos dentro de la tipología que Uthoff (2002) realiza. Así, el modelo chileno es un modelo de sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual y el argentino como un sistema paralelo de competencia entre dos sistemas¹. A partir de sendas características de ambos sistemas podemos explicar los otros aspectos, debido que la existencia de competencia entre un modelo u otro como se dio en el caso Argentino, determinó un perverso mecanismo de elección de sistema en donde el Estado asume un rol subsidiario, mientras que en el caso chileno el modelo sustitutivo directamente eliminó la competencia y se constituyó en lo que Alonso (1998) denomina un sistema de capitalización forzosa.²

El caso brasileño: la reforma hacia la capitalización débil

La configuración actual del sistema de Seguridad Social brasileño, tal como aparece consagrado en la Constitución Federal del año 1988, es el fruto de una larga experiencia histórica, cuyas primera raíces se encuentran en 1923, con ocasión de la promulgación de la Ley Elói Chaves, que determinó la creación de las primeras Cajas de jubilaciones y pensiones. El sistema de la Seguridad Social brasileño hoy abarca no solamente a la previsión social contributiva, es decir, el seguro social básico, sino también las acciones destinadas a la mejor de la salud y de la asistencia social. Los principios que orientan la organización del sistema son: la universalidad de la cobertura; la uniformidad y la equivalencia entre las prestaciones dirigidas a los núcleos urbanos y rurales; selectividad y solidaridad; imposibilidad de reducir los valores de las prestaciones; equidad y diversidad en las formas de los costes; democratización y descentralización en la gestión, con la participación de la comunidad, de los empresarios, de los trabajadores y de los jubilados.

¹ La tipología de Uthoff denomina al caso argentino como un sistema mixto. Pero vale aclarar que dicha calidad de mixto implicaría un libre pasaje de sistema a otro, y no la presencia de sistemas complementarios. En este sentido son paralelos, porque un afiliado o bien aporta al sistema de reparto o al de capitalización, independientemente del cálculo final de sus haberes que se realiza respetando la proporción de aportes en ambos sistemas. Así mismo, los afiliados que no poseyeran aporte alguno en el sistema de reparto no recibirán componente estatal alguno en su pensión.

² El proyecto de ley original intentó hacer un corte etario para disponer el pasaje de los afiliados a capitalización de manera obligatoria, y de esta manera darle un carácter residual al sistema público que iría a la eventual desaparición en el tiempo cuando los beneficiarios fueran falleciendo. Sin embargo, la controversia, resistencia y debate que despertó la cuestión, determinó un sistema paralelo de competencia desleal por parte del régimen de capitalización con presencia subsidiaria del Estado.

La evolución del sistema de protección social, a partir de las instituciones embrionarias del seguro social hasta llegar a la concepción de seguridad social hoy vigente, ha tenido una trayectoria irregular –fruto en parte de las demandas de la sociedad civil organizada, como también de concesiones del Estado–, que se ha orientado, sin embargo, hacia la creciente ampliación de la cobertura, tanto en un sentido horizontal como vertical. La ampliación de la cobertura previsional fue acompañada de un proceso de unificación institucional y de homogeneización de las prestaciones, por contraposición a la diversidad de Institutos de jubilación y de pensiones, organizados por categorías profesionales y de prestaciones aseguradas.

El sistema previsional brasileño consiste en dos sistemas de reparto: uno destinado a los empleados del sector privado a cargo del Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) y otro para el sector público a cargo del Régimen Propio de Previdencia Social de los Funcionarios (RPPS). Existe además un sistema de capitalización de carácter voluntario y complementario regulado por organismos estatales. Este esquema tripartito implica dos improntas que diferencian este caso del país trasandino y rioplatense:

-Por un lado, las cuentas de capitalización individual son de carácter optativo, por lo que el trabajador no debe optar entre un régimen de reparto o capitalización, sino que por el contrario, puede ahorrar en una cuenta individual, solamente si lo desea.

- Por otro lado, hay una gran diferencia entre los sistemas destinados a los empleados públicos y los del sector privado, ya que los primeros gozan con privilegios jubilatorios muy marcados. Como señalan Massa y Fernández Pastor “se puede optar por la jubilación a partir de los 35 años de servicios para los hombres u de los 360 para las mujeres, pero se convierte en obligatoria a los 70 años de edad. Estos regímenes cubrían en 2004 a 7.312.063 personas que se desempeñaban en los gobiernos federal, estadual y de los 2.140 municipios” (Massa y Fernández Pastor 2007: 87).

En cierta forma, el concepto de Seguridad Social consagrado en la Constitución Federal es consecuencia de la trayectoria histórica. Por una parte, el ansia de un sistema único e integrado de protección social y, de otro, el rechazo a un modelo de crecimiento sin justicia social, propiciado en las épocas de régimen autoritario. La reforma administrativa, llevada a cabo por el Gobierno Collor de Melo, en 1990, confrontó, en parte, esa tendencia de unificación, con la transferencia de las áreas de asistencia social y de salud hacia los Ministerios de Acción Social y de Salud, respectivamente. También en esa época (1990-1992) fueron sancionadas las Leyes n.º 8.080, 8.212 y 8.213, que reglamentan la Constitución Federal y disponen sobre la organización de la Seguridad Social, su financiación, sobre la organización del Sistema Único de Salud y sobre los beneficios de la asistencia social.

En una etapa siguiente (Gobierno Itamar Franco –1992/1994–) fue aprobada la Ley Orgánica de asistencia social (Ley n.º 8.742). Posteriormente (Gobierno Henrique Cardoso), fue restablecido el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, al cual se vinculan el Instituto Nacional del Seguro Social –INSS– y la empresa de informática DATAPREV. Respecto a la gestión, en ningún momento, se imponen restricciones a la actuación de la sociedad, de forma conjunta o complementaria a la acción estatal, sea a través de la iniciativa privada empresarial, con fines lucrativos, o sea por medio de organizaciones no gubernamentales –ONG–, de diferentes tipos. En términos de participación de la sociedad civil en la gestión de la Seguridad Social, es importante señalar la existencia de Consejos, de naturaleza consultiva, con representación de trabajadores, empleadores, beneficiarios y de los órganos gubernamentales. Estos Consejos son: el Consejo Nacional de Previsión Social, el Consejo Nacional de Salud y el Consejo Nacional de Asistencia Social.

En caso de la primer oleada de reformas, que en el Brasil se corresponde con las reformas de Fernando Enrique Cardoso. Como señala Giambiagi (2007), se apoyó en dos puntos: Por un lado, se bajaron los privilegios de los funcionarios públicos, estableciendo la edad de jubilación para las mujeres en 55 años mínimo, y 60 años para los hombres, pero solamente para aquellos que entraran al mercado laboral con posteridad a la reforma; y para los aportantes de la actividad privada se modificó el cálculo del beneficio bajándolo desde el status constitucional al rango de ley de congreso. Como señala Alves da Silva esa concepción tiene su origen en la hegemonía del pensamiento único que plantea que en “la década del 90, contra el Estado –acusado de ineficiente, corrupto, despilfarrados de recursos y mal patrón- no podría dejarse capturar, con el argumento de la desarticulación del aparato estatal y de las políticas públicas a favor del, su figura central –el servidor público es, por definición, un malversador de dinero público, gozando de privilegios jamás soñados por el trabajos del sector privado” (Alves Da Silva 2004: 46).

La segunda reforma de FHC consistió en la “Ley del factor previsional” que “constituyó en la aprobación de un dispositivo por medio del cual la jubilación de quien pasase a recibir el beneficio por el INSS sería resultado de la multiplicación de dos elementos: la media del 80% de los mejores salarios de la contribución desde julio de 1994 –sabia decisión, para evitar toda una discusión que probablemente iría a abarrotar los corredores de la justicia, en caso que se pretendiese regular los índices de salarios de contribuciones anteriores al Plan Real- y el llamado “factor previsional”, que era un valor en torno a la unidad –inferior en algunos casos y superior en otros- y que dependería del número de años de contribución y de edad de la persona a jubilarse.”³(Giambiagi 2007: 100).

³ Traducción del autor

Cuadro 1: Comparación entre los tres sistemas

Aspecto	Chile	Argentina	Brasil
Estructura del modelo	Capitalización puro. Régimen de reparto residual	Sistema mixto	Reparto Obligatorio. Capitalización voluntario
Extensión jurisdiccional	Nacional	Nacional. Pero subsisten sistemas provinciales y profesionales no adheridos al SIJP	Nacional.
Obligatoriedad de la afiliación	Exceptuados trabajadores autónomos	Trabajadores en relación de dependencia y autónomos	Trabajadores en relación de dependencia y autónomos. Amas de casa, estudiantes y desempleados.
Mecanismos de opción	Opción de sistema inicial. Trabajadores nuevos se incorporan al sistema de capitalización.	Opción para los trabajadores que se incorporan a la actividad. Pasaje a capitalización en cualquier momento de la vida laboral. No retorno al régimen de reparto. Opción de capitalización de oficio.	Capitalización voluntaria.
Financiamiento de las prestaciones	Capitalización	Mixto, excepto los futuros aportantes que no tengan afiliación en reparto. Aportes de los afiliados y tributos.	Contribuciones y tributos para el sistema de reparto. Capitalización para el sistema optativo.
Reconocimiento de aportes efectuados antes de la reforma	Bono de reconocimiento	Pago de prestación básica y compensatoria.	No se pasó a un sistema de capitalización
Origen de los aportes	Empleados		
Supervisión de las administradoras de fondos	Estatal		
Costo fiscal de la reforma	Alto	Alto. Decreciente.	Nulo. No se toca el sistema de reparto

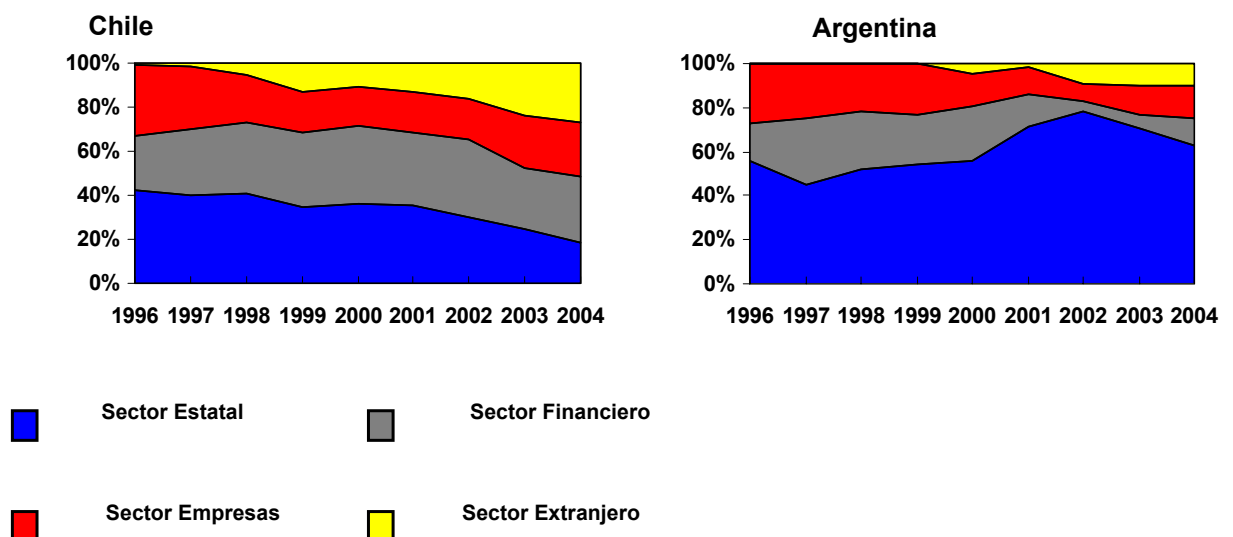
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2005)

Los problemas del financiamiento de los sistemas

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. Tener rentabilidad negativa significa lisa y llanamente perder dinero. Entre 1995 y 1998, esta fue la segunda oportunidad en que se ha 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 diferencial 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, y la 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.

Gráfico 1: Diversificación de las inversiones en Argentina y Chile



Fuente: Uthoff (2008)

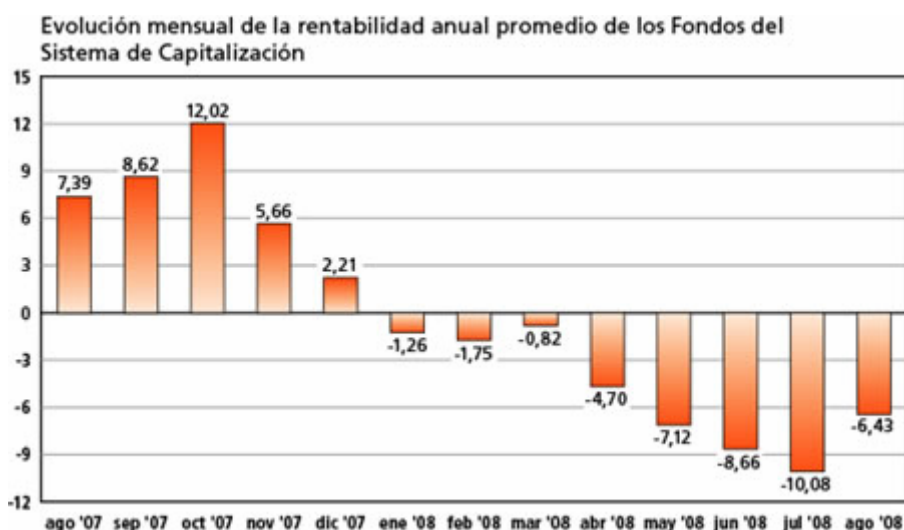
La Sostenibilidad financiera integral de los sistemas de pensiones es un elemento fundamental para financiar las jubilaciones, elemento que a partir de la debacle de los mercados de capital actual fue la “cuestión” de la agenda previsional, ya que si bien en el caso chileno se observan que hay una mayor diversificación de los fondos de inversiones (como se ve en el gráfico) con la crisis financiera que comienza en el año 2008 las administradoras comenzaron a mostrar tasas negativas de crecimiento.

Cuadro 2: Rentabilidad de los Fondos de Pensión en Chile en los últimos meses

Rentabilidad Real de los Fondos de Pensiones				
Fondo de Pensiones	Septiembre de 2008	Últimos 12 meses Oct 2007-Sep 2008	Promedio Anual Últimos 36 meses Oct 2005- Sep 2008	Promedio Anual Sept 2002-Sep 2008
Tipo A	-11,78	-26,72	0,12	8,41
Tipo B	-8,81	-20,20	0,63	6,14
Tipo C	-5,55	-13,19	1,44	5,07
Tipo D	-3,47	-6,73	1,71	4,32
Tipo E	-1,17	0,45	2,05	2,98

Fuente: Superintendencia de Pensiones

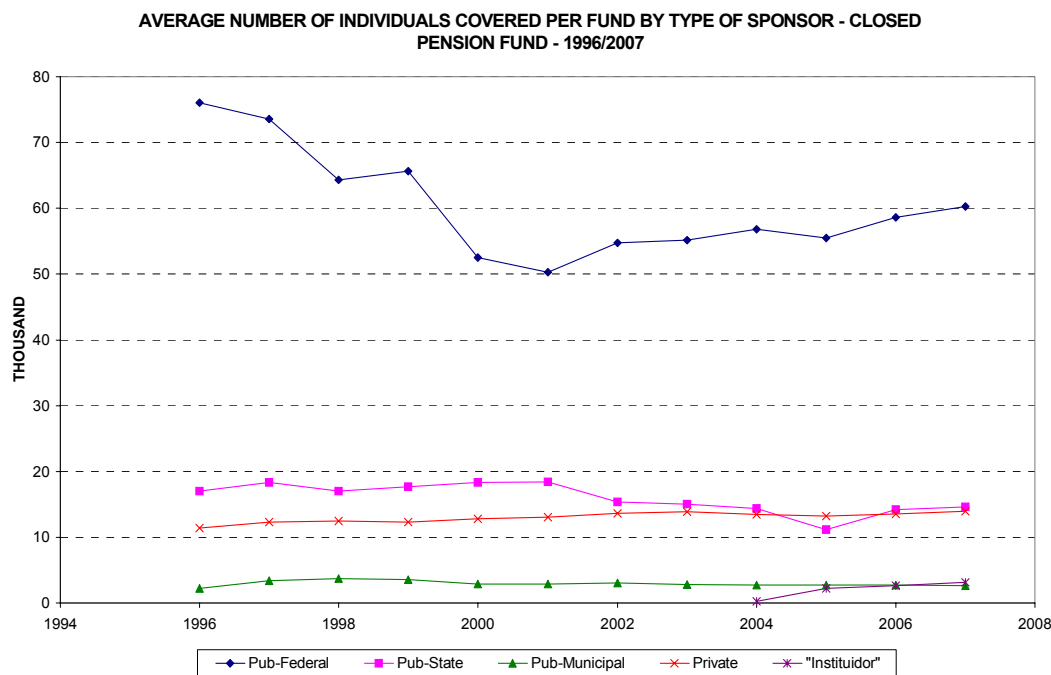
Gráfico 2: Evolución mensual de la rentabilidad anual promedio de los Fondos del Sistema de Capitalización



Fuente: ANSeS

Como vemos en el siguiente gráfico, para el caso brasileño, el monto de los fondos voluntarios de capitalización se ha mantenido constante, mientras que en el lapso 1996-2007 hay una abrupta caída de los fondos públicos.

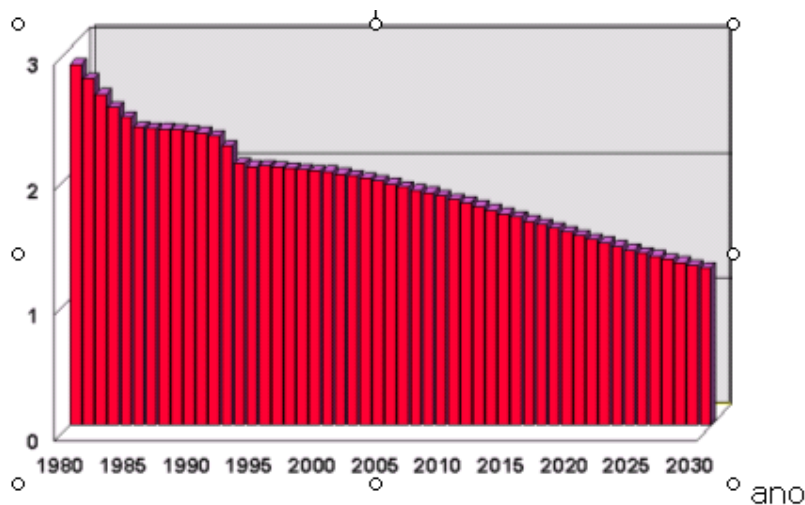
Gráfico 3: Número promedio de individuos cubiertos por tipo de fuente 1996-2007



Fuente: Kaizo Beltrão (2008)

A diferencia de los dos casos anteriores, en Brasil, el principal dilema que atraviesa ese país es la Sostenibilidad fiscal del sistema que se halla minada, por un lado, por la baja edad de retiro de los empleados públicos, y por el otro, con las transformaciones demográficas. Como sostienen Fernández Pastor y Massa, la edades para la jubilación son “los 65 años para los hombres y a los 60 para las mujeres, reducidas, respectivamente, a 60 y 55 para los trabajadores rurales; jubilaciones por tiempo de contribución, a los 35 años para los hombres y 30 para las mujeres” (Massa y Fernández Pastor 207: 86). El conjunto de las acciones incluidas en la Seguridad Social –previsión social, salud y asistencia social– posee un presupuesto específico, diferente del presupuesto fiscal, financiado, en régimen de reparto, básicamente con recursos procedentes de las contribuciones de los trabajadores, que giran sobre la remuneración hasta un determinado límite o tope, y de los empleadores que giran sobre la nómina o “planilla” de pagos, la facturación y las ganancias, sin perjuicio de las aportaciones de recursos por parte de las diversas instancias de gobierno de la Federación.

Gráfico 4: Evolución de la ratio de trabajadores activo por pasivo



Fuente: OLIVEIRA et alli. Reforma da Previdência., IPEA 1997

Cobertura

Para el caso argentino, debido a los procesos de precarización del empleo, las altas tasas de desempleo, sumado al aumento de requisitos para acceder a los beneficios jubilatorios tras la ley 24.241 de 1994, ha resultado en una tendencia negativa que se ha revertido por con las nuevas políticas de inclusión previsional. En 1997, existían en la Argentina 3,4 millones de jubilados y pensionados nacionales. En 2004, el número bajó a 3,1 millones. La cobertura de argentinos en condiciones de acceder a una jubilación bajó del 60% al 47%. Si el Estado Nacional no hubiese llevado adelante el Plan de Inclusión Previsional en 2006, la tendencia era que la cobertura siguiera cayendo. Hoy, 9 de cada 10 argentinos posee una jubilación y una obra social.

El sistema chileno de pensiones es en lo fundamental, en la actualidad, un sistema público y su cobertura es significativa. En efecto, el sistema Estatal de previsión chileno otorga actualmente pensiones públicas de uno u otro tipo a las tres cuartas partes de la población de adultos mayores – al 74% de las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65. El grueso de las pensiones otorgadas actualmente por el sistema de previsión público son *pensiones no asistenciales*, que provienen de los tres grupos de cajas de previsión que conformaban el sistema antiguo, el Servicio de Seguro Social, empleados públicos y empleados particulares, además de leyes especiales como la de exonerados. Un 84% de estas pensiones las perciben adultos mayores. Por otra parte, el sistema público otorga *pensiones asistenciales*, de las cuales un 58% las perciben adultos mayores. Adicionalmente, el sistema público entrega *bonos de reconocimiento y garantía de pensión mínima* a quienes jubilan por las AFP. Finalmente, el sistema público financia un importante sistema de previsión para las FF.AA. y Carabineros.

En el caso argentino, antes de la última reforma el 83,6 % de los beneficios son afrontados por el Estado, contra un 5,5 % de beneficios otorgados por las AFJP. Pero “cuando vemos la comparación entre las proporciones de los fondos del SIJP y la proporción de afiliados, observamos que hay una desproporción a favor del régimen de capitalización, porque con el 66% de los afiliados retiene el 84% de los fondos del sistema. Mientras que el régimen de reparto con un tercio de los afiliados, solamente guarda el 16% de los fondos” (Cardozo 2008: 15).

Para Brasil, lo que ocurrió fue que la cobertura solamente mostró “un aumento de la población asegurada en la previsión social solamente ocurrió en el medio rural—fruto de la introducción del seguro especial en el régimen de economía familiar. Y este fue, en términos del sector, muy significativo, incorporando cerca de 10 por ciento de la PEA total a la previsión, que de otra forma jamás llegaría a ella por los vínculos del contrato de trabajo asalariado. Éste nunca fue dominante en el medio rural, y tampoco los variados arreglos de auto-ocupación de la agricultura familiar. Pasada más de una década desde la ampliación de la previsión rural, existen fuertes evidencias de sus efectos redistributivos y de combate a la pobreza en el medio rural.” (Delgado y Querino 2008: 56). Consecuentemente, por todas estas características, la previsión rural tuvo un fuerte impacto en términos de inclusión previsional a lo largo de los años 90, principalmente en el período que va de 1993 a 1995, cuando ya no se producen grandes saltos en términos de aumento cuantitativo más allá del crecimiento vegetativo del *stock* de beneficios. El sistema de previsión brasileño y su evolución a lo largo de 25 años, fue mostrado que en el período que va de 1991 a 1999, el *stock* de Jubilaciones por Edad, por ejemplo, creció a una tasa de 8.3 por ciento. De 1999 a 2004 esta tasa cayó a 4.1 por ciento. Se considera que el conjunto de beneficios pagados en el medio rural, entre 1992 y 1994, período en que se observó de forma más clara los efectos inclusivos de este nuevo modelo de previsión, incrementó a 2.4 millones de beneficios: en 1992 se pagaban 4.1 millones y en 1994 ese número alcanzó los 6.5 millones. En agosto de 2005, la clientela rural beneficiaria en el INSS ya sumaba 7.3 millones beneficiarios.

Las nuevas reformas

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

Pasado los momentos de crisis de los años 2001-2002, la Administración Nacional de la Seguridad Social salió de sus aprietos fiscales y decidió encarar una política redistributiva sin precedentes en la historia previsional argentina. El llamado “programa de inclusión jubilatoria” del año 2006 abrió la puerta para que puedan jubilarse aquellas personas que cumplen con la edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 años los hombres), pero no cuentan con los 30 años de aportes que indica la ley. Mediante este sistema, apoyado en las moratorias de las leyes 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 a 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.

La reforma de la ley 26.222 y la búsqueda de un sustento fiscal

En abril de 2007 se sanciona la llamada ley de “libre opción jubilatoria” que fue una reforma parcial pero muy contundente destinada a reducir las asimetrías entre los dos sistemas. A nivel del financiamiento las dos medidas que contempló que son 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, aumentando la prestación adicional por permanencia del régimen público, 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, la ANSeS recibió saldos acumulados en las cuentas de esos afiliados por el equivalente a 534 millones de pesos.

La última fase del proceso: el pasaje a un sistema de reparto administrado por el Estado

Como se mencionó previamente, a raíz de la crisis financiera mundial el gobierno nacional toma la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) será 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 a ANSES, es decir, un aporte del 11%. Los beneficios bajo la modalidad actual de Renta Vitalicia Previsional 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. Además, estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso Nacional. A partir de ello se calcula que ingresaron a las arcas de la ANSeS de cerca de UPS 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 suma, con el nuevo esquema normativo el Estado es quien administra los fondos y otorga los beneficios de la totalidad los jubilados y pensionados, recuperando el rol central que había tenido antes de la reforma.

La reforma chilena de la ley 20.255: un sistema paralelo sin tocar el sistema de capitalización

La Reforma Previsional de 2008, la ley 20.255, viene a cumplir la mayor promesa del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, al crear un nuevo Sistema de Pensiones. Las personas que no han podido hacer imposiciones o si sus fondos son

insuficientes para disponer de una pensión digna, por el sólo hecho de haber nacido en suelo chileno o tener al menos 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, la Pensión Básica Solidaria, enfocada en aquellas personas que no tienen derecho a ningún tipo de pensión, y el Aporte Previsional Solidario, que va en ayuda de las personas que tienen pensiones, pero que son de muy bajo monto. La establece la incorporación por esta razón, la Reforma Previsional se comenzó a implementar el año pasado gradualmente. A ella se irán incorporando cada vez más ciudadanos.

También a partir de julio de este año se comenzó a beneficiar a los hombres y mujeres que tengan más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufran de alguna invalidez y que, a diferencia de las antes señaladas, sí tienen derecho a pensión en algún régimen previsional (excluidos CAPREDENA y DIPRECA). A sus pensiones se le otorgará un complemento en dinero, denominado Aporte Previsional Solidario (APS). Para saber si una persona está dentro de los sectores más vulnerables de la ciudadanía se utilizará, durante los dos primeros años de vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias, la Ficha de Protección Social. Si en esta ficha usted obtiene un puntaje igual o inferior a 11 mil 734 puntos, entonces está dentro del 40% antes mencionado y podrá postular a los beneficios de la Reforma Previsional. El año pasado fueron beneficiadas más 600 mil personas. En 2009, con la incorporación de nuevos beneficiarios, esta cifra aumentará a 800 mil, mientras que al siguiente año a más de un millón de personas. En 2012, cuando el sistema esté en régimen, el número será superior a un millón 300 mil personas.

Las nuevas prestaciones en Chile

Los beneficios de la reforma son individuales. Por esto, a partir de julio de 2008, uno o más integrantes de un grupo familiar puede acceder a una Pensión Básica Solidaria. Otro de los beneficios más importantes que la Reforma Previsional trae para las mujeres es la entrega de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, que permitirá incrementar sus pensiones. Este beneficio entrará en vigencia a partir del 1° de julio de 2009, por lo que sólo tendrán derecho a él las mujeres que se pensionen a partir de esa fecha.

El Aporte Previsional Solidario (APS) está orientado hacia aquellas personas que tienen una o más pensiones de algún régimen previsional: El Estado las complementará con un aporte en dinero. El año pasado, accedieron a este beneficio los hombres y mujeres que pertenezcan al 40% de la población de más escasos recursos, según la Ficha de Protección Social. Este año se ampliará al 45%, y así sucesivamente hasta llegar al 60% en 2012.

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

Cuadro 3: Nuevos beneficios creados por la ley 20.255

Beneficio	Requisitos	Características	Vigencia
Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)	<ul style="list-style-type: none"> No tener derecho a pensión Ser mayor de 65 años Pertenecer al 40% de más escasos recursos Residencia mayor a 20 años 	<ul style="list-style-type: none"> El monto de la PBS de vejez será de 60 mil el primer año. A partir del 1° de julio de 2009 aumentará a 75 mil reajustándose periódicamente. 	<p>De julio de 2008</p> <p>Se extingue con el fallecimiento del titular</p>
Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)	<ul style="list-style-type: none"> No tener derecho a pensión Tener entre 18 y menos de 65 años Ser inválido Pertenecer al 40% más vulnerable de la población Residencia mayor a 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> El monto de la PBS de invalidez será de 60 mil el primer año. A partir del 1° de julio de 2009 aumentará a 75 mil reajustándose periódicamente. 	<p>De julio de 2008</p> <p>Hasta que cumpla 65 años, a partir de esa fecha se adquiere el derecho de pensión de vejez</p>
Aporte previsional solidario de vejez (PBSV)	<ul style="list-style-type: none"> Tener una pensión inferior a 70 mil en 2008 Ser mayor de 65 años Pertenecer al 40% de más escasos recursos Residencia mayor a 20 años 	<ul style="list-style-type: none"> Complemento solidario a las pensiones inferiores a 70 mil en 2008. 	<p>De julio de 2008</p> <p>Se extingue con el fallecimiento del titular</p>
Aporte previsional solidario de invalidez (APSI)	<ul style="list-style-type: none"> Tener una pensión de invalidez inferior a 60 mil en 2008 Tener entre 18 y menos de 65 años Pertenecer al 40% más vulnerable Residencia mayor a 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> Igualará su pensión de invalidez a 60 mil este año. A partir de julio de 2009, igualará su pensión de invalidez a 75 mil mensuales. 	<p>De julio de 2008</p> <p>Hasta que cumpla 65 años, a partir de esa fecha se adquiere el derecho a Aporte Previsional Solidario de Vejez</p>
Bono por hijo	<ul style="list-style-type: none"> Ser mayor de 65 años Residencia mayor a 20 años Pensionarse después del 1° de julio de 2009 Estar afiliada al DL 3.500, tener una PBS de Vejez o sin estar afiliada gozar de pensión de sobrevivencia del INP o de una AFP o Cía. de Seguro 	<ul style="list-style-type: none"> Bonificación equivalente a 1,8 ingresos mínimos vigentes al momento del nacimiento del hijo. Este bono incrementará la pensión de la madre cuando ésta cumpla los 65 años. 	<p>De julio de 2009</p> <p>A partir de julio de 2009 para todas las madres que cumplan los requisitos</p>

La reforma Lula: un nuevo intento de bajar las prerrogativas de los jubilados del sistema público

En noviembre y diciembre de 2002, señaló Helmut Schwarzer, secretario de Previsión Social de Brasil, tras confirmarse el triunfo de Lula da Silva, un equipo de transición inició los trabajos de análisis del sistema de pensiones con un doble objetivo: en el primero se reconoce que el sistema previsional de Brasil debía de ser uno de los principales instrumentos de política social, con los impactos redistributivos de ingreso, progresivos en amplios sectores del régimen del sector privado de la economía. Sin embargo, en los regímenes que cubren a los trabajadores del sector público, el sistema presentaba varios aspectos de mantenimiento y profundización de la falta de igualdad.

El segundo manifestaba un fuerte compromiso presupuestario; tenía un concepto de crecimiento del gasto previsional en los años futuros, el cual estaba en contradicción con las promesas electorales de los planes de expansión del gasto público en políticas sociales para incluir a la población más pobre. "Y esto en un contexto de crisis macroeconómica con graves efectos fiscales que profundizaban la ya histórica desfinanciación del Estado brasileño."

La alianza política más importante fue creada con base en un intenso diálogo entre el presidente Lula da Silva y los 27 gobernadores de los estados. Entre febrero y abril de 2003 elaboraron los lineamientos generales de la propuesta de reforma, complementados y profundizados, porque era "necesario acelerar el proceso para no permitir que los opositores a la reforma crearan bloqueos insuperables".

De ese modo, la reforma fue enviada al Congreso brasileño el 30 de abril de 2003, con tres objetivos fundamentales: la creación de un régimen previsional con reglas convergentes para los futuros trabajadores del sector público; un fuerte ajuste paramétrico para la generación de los actuales trabajadores, y la creación de una contribución solidaria de los actuales jubilados, que obtuvieron sus beneficios con base en prerrogativas bastante generosas.

Los puntos sobresalientes de la reforma Lula son:

1. "Tributo a los funcionarios inactivos, en un 11% de la fracción que excede un mínimo de exención –como en el caso de la tabla del impuesto a la renta- e que fui definido que sería igual al techo de contribuciones del INSS (Caja de empleados del sector privado)
2. Adopción inmediata de edad mínima para todos los funcionarios en actividad –y no solamente para los nuevos entrantes – de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres:
3. Aumento del techo de contribución del INSS" (Gimbiagi 2007: 101)

La comparación entre los dos regímenes: dos modelos de reforma a los sistemas de capitalización

Podemos delinear antes que nada dos modelos tres tipos de reforma: por un lado, la que operó en un primer momento que supuso la adición de nuevas prestaciones al esquema existente. Mientras que en Argentina lo que se tendió fue a modificar el

régimen de reparto adicionando prestaciones de carácter contributivo⁴ de carácter universal, lo que operó en Chile fue la suma de prestaciones no contributivas de corte focalizado. En el caso brasileño, se trató de reformar los requisitos para alcanzar el derecho a las prestaciones por parte de los funcionarios públicos, a la vez que se trató de ajustar el sistema a patrones de mayor equidad con la impronta de reducir el déficit fiscal. Tenemos tres pautas: Argentina, avanzó hacia un régimen de reparto eliminando la capitalización en base a la reforma del sistema contributivo; Chile adicionó nuevas prestaciones no contributivas de financiamiento estatal al esquema de capitalización individual; mientras que Brasil realizó un tibio intento de homogeneizar las prestaciones y los requisitos del sistema de reparto.

Cuadro 4: Comparación entre las tres reformas previsionales

Aspecto	Argentina	Chile	Brasil
Características del sistema contributivo obligatorio	Reparto	Capitalización	Reparto
Características de las nuevas prestaciones creadas	Universales	Focalizadas	No hubo
Tipo de prestaciones estatales	Contributivas	No contributivas	Contributivas
Modalidad que asumió la reforma	Gradual: primero adición de nuevas prestaciones y luego unificación del los regímenes en un sistema estatal	Parcial: solamente se adicionan nuevas prestaciones no contributivas	Sectorial: se modificó condiciones de los empleados públicos y el cálculo de los haberes de empleados privados.
Situación del sistema de capitalización tras la reforma	Queda eliminado	No se modifica	
Rol del Estado tras la reforma	Principal	Subsidiario	Principal
Opción entre un regímenes	No existe		Capitalización sigue siendo optativo

⁴ Si bien para acceder a la “jubilación de ama de casa” no es preciso contar con ni un solo día de aportes la faceta contributiva se manifiesta en que el beneficiario debe ‘comprar’ los servicios, pero una vez jubilado. Si bien hay toda una discusión si otorgar beneficios de estas características dentro de un sistema contributivo implica convertirlo en uno no contributivo, no debe perderse de vista que los aportes son efectivamente exigidos a los nuevos jubilados.

1. Conclusiones: El nuevo rol del Estado y dos formas de inclusión previsional

La reforma previsional, presentada como la piedra angular de la red de protección social que impulsa el gobierno de Michelle Bachelet, es también uno de los proyectos de mayor profundidad social inducido por un gobierno de la Concertación. No es anodina una iniciativa que de la noche a la mañana (a decir verdad, de aquí a dos años) permitirá que las personas mayores de 65 años que no consiguieron durante su vida reunir fondos para una jubilación gocen de una pensión, lo que se duplicaría en el caso de una pareja.

El proyecto de reforma, que es una importante transformación en las políticas públicas orientadas a los extremos sociales, es sin duda un subsidio a los más pobres, pero también es necesario constatar que es la validación del sistema de capitalización individual, al que ha dejado intacto. Al no tocarlo, al tomar el Estado la carga social del sistema, de los márgenes del mercado – de los cuales ha liberado a este negocio- lo que también hace es consolidar el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como sistema único de previsión y como puntal financiero de la economía chilena. El Estado, el gobierno en este caso, asume los costos y premia a las administradoras con lo que los analistas denominan la "crema" del negocio. Bajo la lógica del mercado, lo que hace no es sólo subsidiar a los más pobres, sino también subsidiar a las administradoras. El sistema previsional chileno, como muchos observadores han constatado, fue diseñado no para generar buenas jubilaciones a los trabajadores, sino para entregarle poder al sector privado sobre la conducción económica.

En lo que respecta a las políticas previsionales podemos caracterizar al caso rioplatense como “políticas de rol central del Estado”, ya que modificó la estructura del sistema radicalmente, eliminando el régimen de capitalización, y sustituyéndolo por uno asentado totalmente en un sistema de reparto de prestaciones definidas. Por su parte en Chile se ha dejado intacto el esquema de capitalización, y se le “acopló” un sistema de pensiones que conforman una política social focalizada para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que en última instancia legitiman una estructura de capitalización altamente excluyente. Por lo dicho puede sostenerse que el país trasandino representa una “política de rol subsidiario del Estado”

El caso brasileño fue un caso de reforma que no tuvo ni grandes transformaciones ni grandes efectos. No afectó casi nada al INSS, en el caso de las personas ya jubiladas, la imposición del 11% solamente incidió sobre una porción de los salarios de una minoría (de altos beneficios) de una minoría (los funcionarios públicos), y en cuanto a los activos, el único efecto relevante fue haber establecido una edad mínima en las mujeres en 55 años y 60 años en los hombres. Lo importante, por el momento, es percibir que, en la reforma Lula, los jubilados del INSS, no fueron afectados, los futuros jubilados del INSS tampoco, a excepción hecha por la elevación del techo, que en rigor los beneficia, y la grande mayoría de los funcionarios acabó siendo exenta de la polémica tributación de los inactivos. Por lo tanto, hay un rol central del Estado en materia de seguridad social que se mantiene en todo el período estudiado; ya que la actividad privada a través de las cuentas de capitalización individual es subsidiaria y se corresponde más que nada a un “ahorro” de las clases altas.

Lo que podemos llevar como conclusión de este trabajo es que las tres reformas respondieron a improntas bien diferentes: una política social universal para Argentina, una política social focalizada en Chile, y otra política redistributiva de bajo impacto en el caso brasileño. Las políticas sociales universales son aquellas prestaciones de asistencia social (vía transferencias de bienes o servicios directas o indirectas) que el estado pone a disposición de un todos los ciudadanos, sin discriminar por nivel socioeconómico, situación de pobreza, etc. El más claro ejemplo es la política de transferencias a todos los adultos mayores de 60 –mujeres- y 65 –varones-. (En este caso, el universo obviamente no es “todos los ciudadanos”, sino “todos los ciudadanos con edad jubilatoria. Dentro de ese universo, todos los adultos mayores pueden acceder, no importa que fueran pobres o no.) Las políticas sociales focalizadas son aquellas prestaciones sociales cuyo acceso está restringido a un subgrupo dentro del universo. Este subgrupo se define en general por alguna característica relacionada con una situación de privación: para acceder a la asistencia el sujeto tiene que demostrar que la necesita. Remitiéndonos a la experiencia chilena se hacen merecedores del nuevo programa de prestaciones previsionales deben acreditar encontrarse dentro de 40% de menores ingresos de la población. El reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias, publicado a mediados de junio en el Diario Oficial establece que para estar dentro del los hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social debe ser igual o inferior a 11.734 puntos. Las políticas redistributivas son las que realizan asignación de recursos existentes en base a criterios de equidad, intentando reducir las brechas entre los que menos ingreso retienen dentro de una sociedad para llevar parcialmente los privilegios de que gozan estos hacia los sectores menos favorecidos. En el caso de Brasil, debido a que esta política fue extremadamente acotada un segmento muy pequeño no pudo tener efectos significativos, ni en la distribución del ingreso, ni a nivel del erario público. Por ello, los efectos podrían ser catalogados como nulos.

Por lo dicho anteriormente podemos concluir que:

a) Las políticas sociales focalizadas son reactivas, no proactivas. Las políticas sociales universales apuntan a prevenir las situaciones de privación, mientras que las políticas sociales focalizadas sólo actúan una vez que la privación ha sucedido. En el caso de la jubilación de amas de casa se hace una transferencia en el universo más amplio posible de adultos mayores (aún adultos de hogares de clase media que viven de renta, por ejemplo) porque lo que se busca es garantizar que ningún adulto mayor “caiga” a la situación de indigencia. Una vez que una situación de pobreza se ha producido, toda reacción, por más rápida que sea, es un parche: la desnutrición, falta de cobertura médica puede causar otras enfermedades incluso muy graves en la tercera edad. Esta posibilidad de que haya una brecha entre el problema (desempleo, pobreza, enfermedad, desnutrición) y su solución (recepción del subsidio) se agrava si pensamos que quien necesita de la asistencia tiene que ir, solicitarla, un consultor tiene que certificar que la necesita, tiene que entrar en el padrón del beneficiarios, etc, etc. Entre una cosa y la otra es probable que transcurra mucho tiempo. Bajo esta impronta podemos catalogar al caso de nuestro país.

b) Las políticas sociales focalizadas fragmentan las comunidades y erosionan los lazos sociales. Como todo el mundo sabe, prácticamente el único capital con que cuentan las comunidades pobres son sus lazos interpersonales de solidaridad, es decir,

cómo la gente se ayuda entre ella. Las políticas sociales focalizadas destruyen estos lazos, porque introducen en el seno de la comunidad diferencias entre quienes “reciben” y quienes no. Una familia adulto mayor puede recibir un subsidio, mientras que sus vecinos (que tal vez sean parientes) que tienen un anciano enfermo quedan a la espera del subsidio. Estas diferencias van erosionando y resquebrajando los lazos comunitarios. Aquí podemos encuadrar al caso del país trasandino.

c) Las políticas redistributivas tienen que tener bien claro las poblaciones sobre las que se quiere intervenir. Si se no se estima correctamente a qué sectores se les “quitará” para de sus ingresos para llevarlo a la gran mayoría que posee menos beneficios se corre el riesgo de caer en prácticas discursivas que no tienen ningún impacto en la esfera que se ha propuesto operar. Este el caso de la Reforma Lula: extrae recursos de una ínfima porción de los más privilegiados, dentro de los privilegiados, por lo que su capacidad de trasladar recursos hacia un universo más amplio se diluye.

Dicha diferencia implica dos posicionamientos bien diferentes: en un caso se otorga 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. Vemos, 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 degradante tarea de tener que “demostrarle” al Estado su condición de indigencia. Por otro lado, el caso brasileño es una reforma de alcances reducidos en el corto plazo, pero que se ajusta a principios de equidad de largo alcance en tiempo. El gobierno de Lula ha intentado sin un impacto inmediato reducir las asimetrías entre el sistema de retiro de empleados públicos y el de trabajadores del sector privado de una manera diferida en el tiempo, que no obstante la lógica de transformar dichas injusticias que se planteó, no mostrará efectos sino en el largo plazo.

Bibliografía

Acuña R, e Iglesias A. (2000). "La Reforma a las Pensiones" en Larraín, F. y Vergara R. *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile

Agosín, Manuel (1997) "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa". En French-Davis R. y Reisen H. *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*. CEPAL, OECD, Mc Graw Hill.

AISS (2004) Avance del trabajo de investigación encarado en el marco de la Iniciativa de la AISS, por el equipo de técnicos y expertos del Instituto de Estudios Interdisciplinarios de Seguridad Social "Dr. Ricardo Moles" de la Universidad del Museo Social Argentino. El Documento final será presentado a la Secretaría General de la AISS antes de la 28ª Asamblea General, en Beijing, en septiembre de 2004.

Alves da Silva Ademir (2004) "A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado". En São Paulo Perspec. vol.18 no.3 São Paulo July/Sept. 2004

Alonso, Guillermo V. (1998) Democracia y Reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la Reforma Previsional Argentina. En Desarrollo Económico, Vol. 38, Nº 150 (julio-septiembre de 1998).

Arellano, José Pablo (1980) "Sistemas Alternativos de seguridad Social: Un análisis de la Experiencia Chilena". *Colección Estudios CIEPLAN 4*, noviembre.

Arenas de Mesa, Alberto (1999) "El sistema de pensiones de Chile: resultados y desafíos pendientes" en *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las personas de edad. Seminario Técnico*. Santiago de Chile, 8 al 10 de Septiembre de 1999. FNUAP, CEPAL, OPS.

Arenas de Mesa, Alberto, 2000. "Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado". Serie de Financiamiento del desarrollo No 105. CEPAL, Santiago de Chile

Arrau, Patricio (1992) "El nuevo régimen previsional Chileno", en *Regímenes Pensionales*. Fundación Fiedrich Ebert de Colombia, septiembre.

Arrau, Patricio (1993) "Fondos de pensiones y el desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-93", Serie de Financiamiento para el Desarrollo No19, CEPAL

Arrau, Patricio(1995) "Evolución de la Tasa de Ahorro Nacional en Chile: 1980-94" (Borrador Preliminar), Unidad de Financiamiento, CEPAL.

Asociación Internacional de Presupuesto Público (1995) "Un análisis económico de los sistemas previsionales. Aspectos comparados." Editado por Dr. Horacio L. P. Piffano (coordinador general). Buenos Aires, 1995.

AISS (1998) “Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones”, sobre la base de resúmenes de los temas de discusión efectuados por Lawrence Thompson. Urban Institute Press, Washington D. C.

Bachelet, Michele (2006) Discurso ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional. Viernes, 17 de marzo de 2006

Banco Central de Chile (1989), "Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1988".

Banco Central de Chile (1993), "Cuentas nacionales de Chile, 1985-1992" (síntesis anticipada).

Banco Central de Chile, "Boletín Mensual", varios números. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes

Banco Mundial (1994) “Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”. Oxford University Press, Washington DC.

Beltrão, Kaizô Iwakami (2008) “Open and Closed Brazilian Pension Funds preceded by A Brief description of the Brazilian System”. Conferencia en las Jornadas “Nuevos Escenarios en el sistema de protección para los jubilados. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires 28 de Noviembre 2008

Bernat, Gonzalo y Besmedrisnik, Pablo (2003) Estado de situación del Sistema Provisional”. Fundación CREAR, julio de 2003.

Boudou, Amado; D’Elia, Vanesa y Lo Valvo, Ezequiel (2007) “El Plan de inclusión provisional. Resultados preliminares. Estudios Especiales de la Seguridad Social, ANSeS.

Bravo, Jorge (2000) “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina. CEDALE-CEPAL, Santiago de Chile

Bravo, Jorge y Andras Uthoff (1999) "Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pensions in Latin America". Serie de financiamiento del desarrollo No 88. CEPAL. Santiago de Chile.

Bustamante, Julio (1998), “El Sistema Chileno de Pensiones”, Seminario Internacional Reforma da Previdência Social, Ministerio de Presidencia e Asistencia Social, (Brasilia, diciembre).

Bustos, Raúl C. (1995) "Reforma a los Sistemas de Pensiones. Peligros de los Programas Opcionales en América latina". En Baeza S. y Margozzini F. (eds.) Quince Años Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

Cardozo, Nelson (2008) “Un siglo de Políticas Previsionales”, nota de opinión publicada en el diario “Noticias de la Costa”, Viedma, el 27 y 29 de mayo.

Cardozo, Nelson (2008) "Seguridad social y reformas en la Argentina: el sentido del sistema de jubilaciones y pensiones en perspectiva". Ponencia presentada en las 1º Jornadas de Ciencia Política de Río Negro, Viedma, Río Negro del 11/06/2008 al 14/06/2008.

CENDA (2006) "Algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno". Documento presentado por CENDA el 4 de abril 2006 al Consejo Asesor para la Reforma Previsional, nominado por la Presidenta Michelle Bachelet.

CEPAL (1992), "Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado", Naciones Unidas, Santiago.

CEPAL (1995), "Reformas a los Sistemas de Pensiones de América Latina y el Caribe". Serie de financiamiento de Desarrollo No 29", Naciones Unidas, Santiago.

CEPAL (1998), "El Pacto Fiscal". CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Corsetti, G. y Schmidt-Hebbel K. (1994), "Pensión Reform and Growth", Mimeo, Banco Mundial, mayo. De Castro, S. y otros (1992), "El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno", Centro de Estudios Públicos, Santiago.

D'Elia, Vanesa (2007) "Breve análisis del comportamiento de las jubilaciones en la Argentina". En Estudios Especiales de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social, agosto (disponible en www.anses.gov.ar)

D'Elia, Vanesa (2007) "Pobreza en adultos mayores: Evolución y determinantes a partir del Plan de Inclusión Previsional". En Estudios Especiales de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social, julio (disponible en www.anses.gov.ar)

Delgado, Guilherme y Ana Carolina Querino (2008) "Inclusión previsional y asistencial en Brasil (1988-2008). Alcances y Límites. En Bienestar y política social vol. 1 ° 1. CIESS, México DF.

Helmut Schwarzer (2003) "La nueva reforma previsional de Brasil". Disponible en www.providenciasocial.gov.br

Del Popolo, Fabiana (2001) "Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. En Serie Población y Desarrollo n° 19, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, noviembre de 2001.

Departamento de estudios, extensión y publicaciones (2005) "El sistema previsional en Chile". En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios, extensión y publicaciones. Informe año XV, N° 145. Santiago de Chile, abril de 2005

Diamond Peter (1994), "Privatization of Social Security: Lessons from Chile", Revista de Análisis Económico, Ilades/Georgetown University, Volumen 9 No 1, junio.

Diamond Peter (1995), "Economic Support in Old Age", Annual Conference on Development Economics, May 1-2. Washington D.C.

Dirección de Presupuestos (1998), "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1989-1997".

Eatwell, John (1999) "The anatomy of the pension "crisis"". In *Economic Survey of Europe*. ECE, 1993. No3. United Nations.

Federación de Sindicatos Nacionales de AFP, de la Seguridad Social y Empresas Relacionadas (2006) "Reforma del sistema previsional chileno: propuestas al régimen de previsión social derivado de la capitalización individual". Presentación de Propuestas al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, realizadas por la Federación de Sindicatos Nacionales de AFP, de la Seguridad Social y Empresas Relacionadas. 24 de Abril de 2006.

Fernández Pastor, Miguel A. y Massa, Sergio Tomás (2007) De la exclusión a la inclusión social. Buenos Aires, Prometeo.

Fox, Louise y Palmer, Edward (2003) "La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: lecciones para América Latina." En Revista de la CEPAL n° 79, abril del 2003.

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

Graciarena, Jorge (1994) El Estado Latinoamericano en perspectiva. Oficina de publicaciones del VCBC.

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

Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2005) "La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina". Publicado en Documentos de Trabajo del CIEPP <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>

Held, Günther (1994), "¿Liberalización o Desarrollo Financiero?", Revista de la CEPAL No54, diciembre. Holzmann (1997), "On Economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions" Serie de financiamiento del desarrollo No 48, CEPAL, Santiago.

Held, Günther y Uthoff, Andras (1995), "Indicators and Determinants of Saving for Latin América and the Caribbean". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento de Trabajo No 25, abril.

Holloway, John (1994) Marxismo, Estado y Capital. La crisis como expresión del poder del trabajo. Bs. As. Editorial Tierra del Fuego

Iglesias, A. y Acuña, R. (1992), "Sistemas de Pensiones en América Latina. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-91", CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.

Jadresic, E. y Zahler R. (2000) "Chile's Rapid Growth in the 1990s: Good Policies, Good Luck or Political Change? IMF Working Paper (WP/00/153).

Jalda, María Florencia; Giuri, Miguel Angel y otros (2007) Informe de la Seguridad Social. Año VIII. Número 2. Segundo Trimestre de 2007. Publicado en www.anses.gov.ar

Kast, Miguel (1974), "Estudio sobre Reforma Previsional" Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). República de Chile, abril.

Larraín Christian (1996) "Operación de conglomerados financieros en Chile: Una propuesta" Serie de Financiamiento del Desarrollo, No 37.CEPAL, Santiago de Chile

Lo Vuolo, Rubén (1995) "Reformas previsionales en América Latina: Una visión crítica con base en el caso argentino". En documentos de trabajos del CIEPP n° 16. Disponible <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>

Lousteau, Martín; Lopetegui, Gustavo y Pereira, Javier (2003) "La reforma previsional: un debate impostergable", Columna de opinión acerca del sistema previsional argentino, El Cronista 05.08.2003

Malvicino, Guillermo, Pereira, Javier y Tarallo, Guillermo (2002) "ANSeS: Aportes para una estrategia de cambio y recomposición organizacional". Grupo Unidos del Sur, julio de 2002, <http://www.unidosdelsud.org/>

Marcel, Mario y Alberto Arenas de Mesa (1992) "Social Security Reform in Chile" Inter. American Development Bank (IDB) Occasional Papers, Nor. Washington D.C.

Marfán, M. (1984), "Una evaluación de la nueva reforma tributaria", Colección Estudios CIEPLAN No13, junio.

Margariti, Antonio (2007) El sistema jubilatorio estatizado. Los caminos del régimen previsional. Del reparto a la capitalización y de la capitalización al reparto. Publicado en <http://www.rosario3.com/opinion> el 10/05/2007.

Mastrangelo Jorge. (1999) "Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile". Serie de financiamiento del desarrollo 86. CEPAL, Santiago de Chile.

Mesa Lago, Carmelo (1998) "La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comparación de presupuestos y enseñanzas" en, Bonilla Alejandro, y Conte Grand Alfredo (comps). *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*. Oficina Internacional de Trabajo. Lima Perú.

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.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2007) Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo Trimestre de 2007. Área de Diseño Gráfico, Dirección de Prensa y Comunicación, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo/ Secretaría de la Seguridad Social (2002) Libro Blanco de la Seguridad Social. Disponible en <http://www.seguridadsocial.gov.ar/>.

Ministerio de Previdência e Assistência social, Gabinete do Ministro (2002) Livro Branco da Previdência Social 2002. Brasília D.F. Diciembre de 2002.

Musgrave, Richard /1981) "Una reevaluación de la financiación de la seguridad social". En Felicity Skidmor (editor) Social Security Financing, MIT Press, 1981.

OISS (2007) Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Latinoamericanos. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Madrid.

O'Donnel, Guillermo (1973) Modernización y Autoritarismo, Buenos Aires, Paidós.

Organización Internacional del Trabajo (2002) "Diagnóstico del Sistema Provisional Argentino y pautas para enfrentar la crisis", julio de 2002.

Ornélas Waldeck (2000) "Las reformas de la seguridad social en el Brasil". Conferencia pronunciada el 22 de agosto de 2000 en la Sala de Sesiones de la C1SS, ciudad de México, en el marco del ciclo de conferencias "La política social, el urgente desafío de América Latina. Disponible en <http://www.redsegsoc.org.uy/Br-Ornelas.PDF>

Ortúzar, Pablo (1987) "La reforma provisional de 1980: mitos y premoniciones". En revista Estudios Públicos nº 25, Santiago de Chile.

Oszlak, Oscar (2004). La Formación del Estado Argentino. Buenos Aires, Ariel Historia.

Parsons, Wayne (2008): *Políticas Públicas*. Miño Dávila, México.

Piñera, José (1991), "El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional" Editorial Zig- Zag, Santiago.

Queisser, M. (1995), "Chile and beyond: The second-generation of reforms in Latin América", International Social Security Review, Vol. 48, No 3-4.

Repetto, Fabián (2001) Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile. UDESA-Prometeo, Buenos Aires.

Rofman, Rafael (2003) "El sistema provisional y la crisis de la Argentina". Documento de Trabajo n° 7/03. Producido por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, julio de 2003. www.bancomundial.org.ar

Ruiz Tagle, Jaime (2004) "Análisis del sistema previsional de Chile y su perfeccionamiento" En Revista Foro. Marzo 2004.

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, Chile. CEPAL - SERIE Financiamiento del desarrollo N° 112

Schulthess, W. y Demarco G. (1993), "Sistema de Pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma", CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.

Schulthess, W, (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.

Schulthess, W. y Demarco G. (2000) "El financiamiento del régimen provisional público en Argentina después de la reforma". CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, mayo de 2000.

Solimano, Andrés (1998) "Crecimiento, justicia distributiva y política social". En Revista de la CEPAL n° 65, agosto de 1998

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (2007) "El régimen de capitalización y el sistema provisional. 1994-2007". Anuario Estadístico 2007 SAFJP. <http://www.safjp.gov.ar/SISAFJP/Publicaciones/Anuario+Estadístico/>

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (2008) Boletín Estadístico Mensual marzo 2008. <http://www.safjp.gov.ar/SISAFJP/Publicaciones/Boletín+Estadístico/>

Superintendencia de AFP (1994), "El sistema chileno de pensiones", Santiago. SAFJP (1998), Boletín estadístico No 143. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (1997) "Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina". Serie de Estudios Especiales n° 9, SAFJP, mayo de 1997.

Uthoff Andras (2002) Mercado de trabajo y sistema de pensiones. En Revista de la CEPAL n° 78. Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, Santiago de Chile.

Uthoff Andras (1995) "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", Serie de Financiamiento del desarrollo No 29. CEPAL, Santiago de Chile.

Uthoff, A y Szalachman R. (eds) (1992), "Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Costa Rica, Guatemala, México, Colombia", CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.

Uthoff Andras (2001) "La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. En Serie Financiamiento del desarrollo n° 112, Santiago de Chile.

Uthoff, A y Szalachman R. (eds.) (1991), "Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela", CEPAL/PNUD, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago.

Uthoff Andras (2008) "El sistema previsional en Chile, y su rol en el mercado de capital". Conferencia en las Jornadas "Nuevos Escenarios en el sistema de protección para los jubilados. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires 28 de Noviembre 2008

Vial, J., y M. Marfán (1995), "Políticas para el crecimiento económico en los 90. El caso de Chile", en *Notas Técnicas* de CIEPLAN No 157, marzo.

Wagner, Gert (1991) "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada" *Cuadernos de Economía*. Vol. 18. No 1 (Junio): 35-91. Santiago, Universidad Católica de Chile.

Weber, Max (1985) *Economía y Sociedad*. Apartado III. Sociología de la dominación Planetaria, España.

Zurita, salvador (1994). "minimum pension insurance in the Chilean pension system" in *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, No 1 (Junio): 105-126. Santiago: ILADES.CEPAL --SERIE Financiamiento del desarrollo N° 112

Zylberstajn Hélio, Luís Eduardo Afonso y André Portela Souza (2005) "Reforma Da Previdência Social E Custo De Transição: Simulando Um Sistema Universal Para O Brasil". Disponible en <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A052.pdf>

Recursos en la red

<http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/>

<http://www.bcn.cl/>

http://www.anses.gov.ar/info_util/estadisticas/Estadisticas.htm

<http://www.cepchile.cl/>

<http://www.mecon.gov.ar/basehome/informacion.htm>

www.reformaprevisional.cl.

www.clarin.com.ar

http://www.cendachile.cl/reforma_previsional

<http://www.redsegsoc.org.uy/documentos.htm>

www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/swabreviado2007_esp.pdf

Leyes

Ley 18.037 (Argentina)

Ley 18.038 (Argentina)

Ley 1.420 (Argentina)

Ley 24.241 (Argentina)

Ley 26.222 (Argentina)

Ley 25.994 (Argentina)

Ley 24.476 (Argentina)

Ley N° 26.425 (Argentina)

Enmienda Constitucional N° 20 (Brasil)

Ley N° 8.080 (Brasil)

Ley N° 8.212 (Brasil)

Ley N° 8.213 (Brasil)

Ley N° 8.742 (Brasil)

Decreto Ley 3.500 (Chile)

Decreto Ley 3502 (Chile)

Ley N° 20.255 (Chile)

Decreto 23/08 (Chile)