

# **Los proyectos legislativos previsionales en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. Un estudio comparado.**

Francisco Oesterheld.

Cita:

Francisco Oesterheld (2017). *Los proyectos legislativos previsionales en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. Un estudio comparado.* XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/281>

**Título:** Las propuestas legislativas en Argentina y Chile durante el período 2004-2010

**Autor:** Oesterheld, Francisco (graduado en sociología y estudiante de Maestría en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires)

**Eje temático:** Estructura social, demografía, población.

**Nombre de mesa:** Mesa 54. Envejecimiento y sociedad.

**E-mail:** foesterheld@live.com.ar

**Resumen:**

Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) en el caso argentino, y Michelle Bachelet (2006-2010) en el caso chileno, heredaron sistemas previsionales en crisis; con problemas de financiamiento, de cobertura, de nivel de haberes y, en consecuencia, con problemas de pobreza en los adultos mayores en el contexto de crisis de las reformas neoliberales. Ante la falta de cobertura, se lanzaron programas para facilitar el acceso a la jubilación. Este tipo de medidas generaron todo un debate en torno al funcionamiento general del sistema, en cuanto a la recomposición de los haberes medios que se ven perjudicados ante esta medida; los incentivos para aportar y la problemática entre la relación entre el nivel de aportes y beneficios; la tensión entre la redistribución progresiva del ingreso o la reproducción de las desigualdades de la población económicamente activa en los jubilados. Este artículo versa sobre las estrategias y proyectos legislativos en materia previsional propuestos en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. Desde la perspectiva de la sociología histórica, comparando las propuestas para mejorar la cobertura, el nivel de haberes y, en consecuencia, la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Palabras claves: Proyectos legislativos, distribución del ingreso y reducción de la pobreza.

**Palabras claves:** Proyectos legislativos previsionales/distribución del ingreso/pobre

## **1. El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile**

Uno de los ejes de la plataforma electoral de Michelle Bachelet, antes de asumir como Presidenta de la Nación de Chile en el año 2006, fue la implementación de una reforma previsional. Luego de ganar las elecciones presidenciales, adoptó dentro de sus primeras medidas, la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

El Consejo estuvo integrado por un grupo de 15 expertos designados por la Presidenta. En su mayoría, eran economistas muy prestigiosos del mundo académico, en algunos casos profesores universitarios, con títulos de posgrado en las Universidades más importantes del mundo, con cargos públicos trascendentales dentro de los gobiernos anteriores y el nuevo gobierno asumido. El Director del Consejo fue Mario Marcel, un economista socialista muy cercano a Michelle Bachelet; que había sido subdirector de Presupuestos en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), entre otros cargos en las subsiguientes administraciones.

### **Diagnóstico de la situación**

En primer lugar, la comisión tuvo como objetivo establecer un diagnóstico de la situación previsional, en el marco de las consecuencias de la reforma realizada durante la dictadura militar en el año 1981. Para ello realizaron distintos tipos de estudios y consultas a organizaciones sociales, organizaciones empresariales, institutos de estudio y expertos. Hubo intensos debates entre liberales y progresistas, principalmente en las audiencias públicas, sobre el fracaso (o no) de las Administradoras de Fondos y Pensiones (AFP).

Según algunos estudios, este consejo, dadas las características personales de sus miembros, garantizaba la permanencia del sistema privado (Garretón, 2012: 152).

El informe final del Consejo Asesor consideraba que la crisis de cobertura no era a raíz del fracaso de la reforma de Pinochet. Todavía faltaba un proceso de maduración de las AFP y, por lo tanto, no buscaba realizar una reforma estructural del sistema. Es decir, no había una crisis del sistema previsional; las cotizaciones de los trabajadores en relación de dependencia se realizaban de manera regular, las AFP cumplían con sus obligaciones

legales, las rentabilidades de los fondos de inversión habían sido siempre positivas durante los 25 años de existencia del sistema, a excepción de dos años, y ninguna AFP había quebrado ni cometido fraudes (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 5).

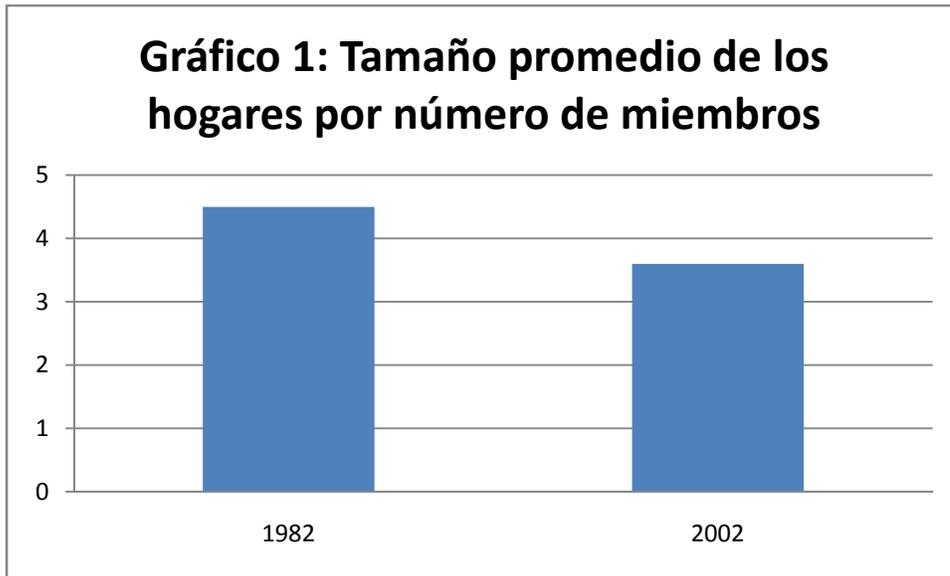
La mayoría de los jubilados habían sido afiliados del sistema antiguo o beneficiarios de las pensiones asistenciales. Dentro de los afiliados al nuevo sistema, la mayoría provenían del sistema antiguo y, en consecuencia, percibían el bono de reconocimiento. Por lo tanto, hacía falta el transcurrir de 20 años más, para la plena madurez del sistema con una mayoría de jubilados genuinos del sistema privado de capitalización individual (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 4).

A su vez, muchos trabajadores y trabajadoras no confiaban en el sistema jubilatorio como garante de una vejez sin pobreza. Por lo tanto, no ahorran lo suficiente para cumplir con la normativa dispuesta en el decreto ley 3.500.

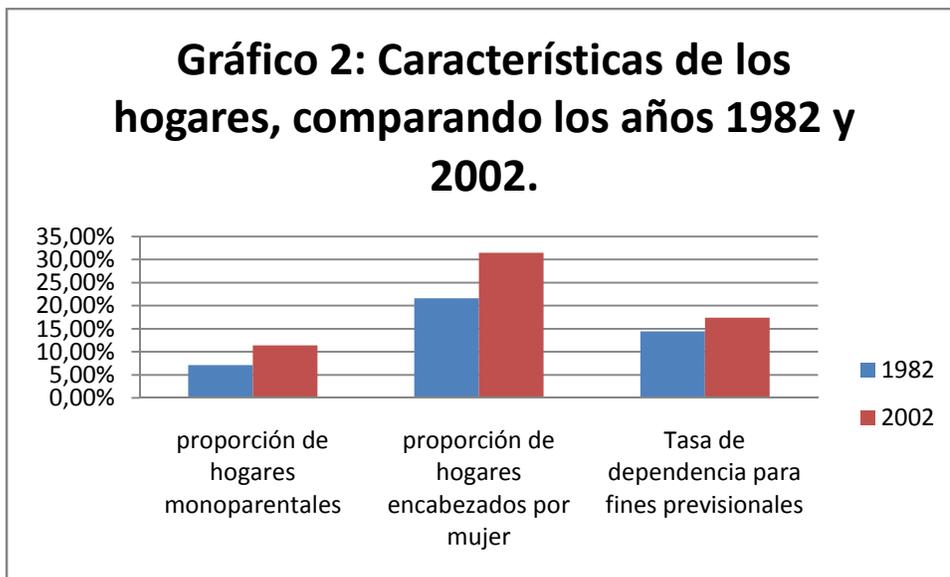
El informe no negaba la crisis de cobertura previsional, sobre todo en la población económicamente activa (PEA), evidenciada por la realidad misma y diferentes estudios al respecto. Asimismo, constataba los fuertes cambios acaecidos en los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981, en materia de demografía, mercado laboral y en la estructura social.

En Chile, al igual que el resto de la región, había un proceso de envejecimiento demográfico, donde la población mayor de 60 años pasó de representar 7,5% de la población total en el año 1960, a un 11,5% en el 2005; acelerándose el proceso de envejecimiento según algunas proyecciones para los años 2020 y 2050, con una población mayor del 17,3% y 28,2% respectivamente (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 5).

A su vez, la tasa de natalidad comenzó a descender abruptamente a partir de la década de los 60s. Esto complejizaba todavía más la situación de los adultos mayores, al formar parte de familias con menor cantidad de hijos, e incluso de estructuras monoparentales en muchos casos, lo que se traduce en una menor red de apoyo, tanto en términos de cuidados como de transferencias de ingresos intrafamiliares.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional (2006).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional (2006).

Con respecto al mercado de trabajo, en las últimas décadas se había suscitado un aumento sustantivo de la rotación laboral; agravado todavía más por una mayor participación de las mujeres, quienes padecen situaciones de mayor inestabilidad. Por lo tanto, al deteriorarse los contratos fijos por tiempo indeterminado predominantes en otras épocas, se veía erosionada la capacidad de cotización de los afiliados.

### **Las propuestas de la nueva reforma**

El objetivo final de la nueva reforma, estaría dado por la constitución de un sistema solidario, administrado y financiado por el Estado, complementario al sistema privado, sin ningún tipo de perjuicio sobre éste.

En este sentido, la decisión política de la Presidenta de la Nación, era conformar un gran sistema de protección social, trascendiendo los conflictos entre liberales y progresistas. Esto era, por un lado, no modificar el sistema privado de capitalización individual, satisfaciendo a sus defensores, entre los que estaban los funcionarios de ideología liberal, y los grupos más concentrados de las finanzas, principales beneficiarios del sistema previsional neoliberal. Por otro lado, crear un sistema solidario administrado por el Estado, como mencionamos antes, permitiendo el acceso a la jubilación a todas aquellas personas que no cumplieren con los 20 años de aportes mínimos exigidos por el decreto ley 3.500, promulgado en 1980. Y, de esta manera, universalizar la cobertura previsional para los adultos mayores, minimizando los riesgos de caer en la pobreza.

El sistema previsional debía estar integrado por tres pilares: el contributivo, el voluntario y el nuevo sistema solidario. Estaría regido, en primer lugar, por el principio de universalidad, garantizando a todos los mayores una cobertura, independientemente de su trayectoria laboral. En segundo lugar, debía respetarse el principio de la equidad social, favoreciendo a aquellos trabajadores con más aportes al sistema contributivo, pero respetando el principio de autonomía, es decir, garantizando pensiones solidarias de un

monto suficiente para minimizar los riesgos de la pobreza en la vejez. Por último, todos los actores eran responsables del buen funcionamiento del sistema, tanto las administradoras privadas como los afiliados. Sin embargo, el responsable en última instancia era el Estado, quien debía contar con las facultades de fiscalización, regulación y recursos para compensar las falencias del sistema, garantizando así los derechos establecidos en la Constitución.

Una vez realizado el diagnóstico, surgieron 70 propuestas de reforma distribuidas en las siguientes problemáticas: a) nuevo pilar solidario; b) cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar; c) equidad de género; d) competencia y organización de la industria de AFP; e) competencia y precios; f) inversión de los fondos de pensiones; g) pensiones en el pilar contributivo; h) ampliación del pilar voluntario; i) educación e información; j) institucionalidad; k) disciplina financiera.

El nuevo pilar solidario se estructuraría en torno a un nuevo beneficio: la pensión básica solidaria (PBS). Este ingreso sería designado hacia aquellas personas que no obtuviesen ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo; y hacia aquellas personas que tuviesen algunos fondos acumulados, pero asignándose de manera decreciente a mayor monto de la pensión financiada, quedando completamente absorbido ante una pensión autofinanciada de \$200.000. Asimismo, los beneficiarios debían pertenecer al 60% más pobre de la población. Esta medida benefició principalmente a los trabajadores independientes, a las trabajadoras mujeres con menor estabilidad laboral que los hombres, y los demás trabajadores de bajos ingresos. De todas formas, respetaba el principio de equidad social mencionado más arriba, al premiar a los afiliados con ahorros previsionales, permitiéndoles sumar esos ahorros a la pensión final.

La pensión básica solidaria (PBS) reemplazó a las pensiones asistenciales (PASIS) y la pensión mínima garantizada por el Estado. Las PASIS eran de un monto ínfimo, nunca estuvieron integradas al sistema general y para acceder a ellas era necesaria una compleja evaluación socio-económica de las familias. Por otro lado, la pensión mínima garantizada por el Estado, creada en el decreto ley 3.500 del año 1980, garantizaba la pensión mínima para aquellos afiliados que hubiesen aportado un mínimo de 24 meses, y no alcanzaran a obtener la pensión mínima del sistema privado.

En julio del 2006, el informe llega a manos de Michelle Bachelet, quien creó un comité interministerial, conformado por el ministro de Trabajo Osvaldo Andrade y el ministro de Hacienda Andrés Velasco; y por la Secretaria General de la Presidencia, Paulina Veloso, y la titular del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Laura Albornoz. Este comité estuvo a cargo de la definición del cuerpo legal del proyecto, finalmente enviado al Congreso a fines del 2006.

### **Ley Número 20.255**

El 11 de marzo del 2008, se promulga la Ley 20.255, mediante un decreto firmado por Michelle Bachelet. Quedó establecido en el artículo 1 la creación de un sistema solidario, complementario al sistema vigente, otorgando el beneficio de la pensión básica solidaria de vejez e invalidez (PBS) y el aporte previsional solidario (APS) de vejez e invalidez.

El artículo 2 estableció la definición de los principales conceptos de la reforma y los cálculos de los beneficios.

En síntesis, en consonancia a las propuestas del Consejo Asesor, en primer lugar, la PBS queda definida como el beneficio otorgado a aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3: no tener derecho a ninguna pensión del sistema vigente, ser mayores de 65 años, pertenecer a una familia calificada dentro del 60% más pobre de la población, contar con una residencia en el país no menor a los 20 años, ya sea en forma consecutiva o interrumpida, computándose a partir de sus 20 años de edad, y de los últimos 5 años haber residido por lo menos 4.

En segundo lugar, se define el concepto de pensión base (PB), como el resultado de la sumatoria de la pensión autofinanciada y la pensión de sobrevivencia en caso de existir, ambas establecidas por el decreto ley 3.500 del año 1980.

En tercer lugar, se define el concepto de aporte previsional solidario (APS), ya mencionado en el artículo 1, representando el segundo beneficio más importante, junto a la prestación básica universal (PBS). En resumen, el APS es un beneficio asignado por aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el párrafo tercero del título I: Por el contrario de la PBS, el APS será percibido por aquellas personas con derecho

a una o más pensiones del sistema previsional vigente, es decir, tener 20 años mínimos de aporte y obtener una pensión inferior a la mínima; siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para la PBS, es decir, pertenecer a una familia ubicada dentro del 60% de la población más pobre, ser mayores de 65 años, y computar 20 años de residencia en el país; y que el monto de su pensión base sea inferior a la pensión máxima con aporte previsional solidario.

Dicho esto, una vez definido los beneficios más importantes de la reforma, la PBS y el APS, es necesario entrar en algunos detalles, de otros conceptos importantes definidos en el artículo 2, que hacen al cálculo de las pensiones con derecho al APS.

Por una parte, la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), es el monto sobre el cual la pensión base no tiene aporte previsional solidario. En este sentido, el artículo 11 realiza algunas aclaraciones: dentro de los beneficiarios del APS, establecidos en el artículo 9, aquellos que tengan una pensión base superior a la pensión básica solidaria (PBS) e inferior al PMAS, el monto del APS variará según las siguientes situaciones: en caso de percibir una pensión en la modalidad de renta vitalicia, conforme a lo establecido por el decreto ley 3500, el monto del APS será equivalente al complemento solidario. Si, por el contrario, la persona recibe una pensión en la modalidad de retiro programado, el monto del APS será equivalente al monto del complemento solidario pero corregido por un coeficiente de ajuste.

Por otra parte, quedan por definir, vinculado a lo dicho en el párrafo anterior, los conceptos de factor de ajuste y complemento solidario. El primero es resultado de dividir la pensión básica solidaria por la pensión máxima con aporte previsional solidario. El segundo, utilizado para calcular el monto del APS, es igual a la pensión básica solidaria menos el producto obtenido de la multiplicación entre el factor de ajuste y la pensión base.

La Comisión Asesora Presidencial estimaba que, de seguir el sistema de las AFP sin la reforma propuesta, las tasas de sustitución del salario serían del 44%; y como consecuencia de la implementación de la reforma alcanzarían el 70%. Dentro de los sectores de menores ingresos, la tasa de sustitución del salario (TSS) fue la más incrementada, permitiendo una menor desigualdad entre los jubilados. Para el 20% con menor acumulación de ahorro, sus

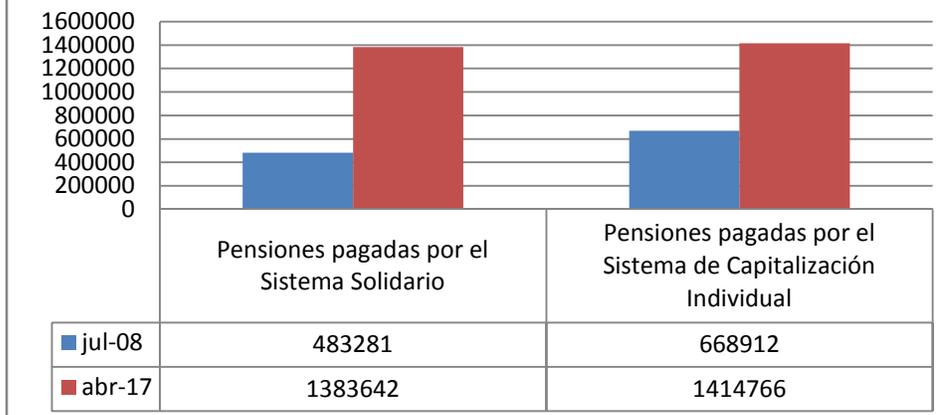
TSS alcanzan el 80%, superando el promedio general. En el caso de las mujeres, sus TSS se duplican, alcanzando el mismo nivel de los hombres. Asimismo, la reforma permitiría universalizar la cobertura, garantizando una pensión mínima superior al ingreso per cápita de pobreza. Si bien no le garantizaba al adulto mayor dejar de pertenecer a un hogar pobre, le permitía a él solo con su propio ingreso salir de la pobreza individual. Estos mayores beneficios se financiarían duplicando el gasto fiscal representado por las pensiones asistencias y las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, alcanzando un 1% del PBI del año 2025. Este incremento del gasto fiscal sería compensado por el gasto decreciente demandado por el sistema antiguo de pensiones (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 29).

### **Los resultados de la reforma**

Para tener una noción de las proporciones en que se distribuyen las distintas prestaciones, presentamos a continuación algunos datos de de la Superintendencia de Pensiones, publicados recientemente en el mes de abril de 2017. Allí se constata en el mes de abril de 2014, había 1.383.642 de pensiones pagadas por el Sistema Solidario. De los cuales, un 42,03% (581.659) correspondió al pago de PBS, y un 57,97% (801.983) al pago de APS, tanto de vejez como invalidez. A su vez, el 68,32% de las PBS y el 57,66% de las APS se otorgaron a mujeres.

Dentro del sistema privado, al 30 de abril del año 2017, hay un total de 1.414.766 de jubilados, de los cuales 1.088.932 perciben una pensión por vejez edad, y 325.834 perciben una pensión anticipada de vejez, donde las mujeres representan el 62,05% y el 13,72% respectivamente (Superintendencia de Pensiones, mayo de 2017).

**Gráfico 3: Número de pensionados de vejez e invalidez, 2008 y 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Pensiones (2017)

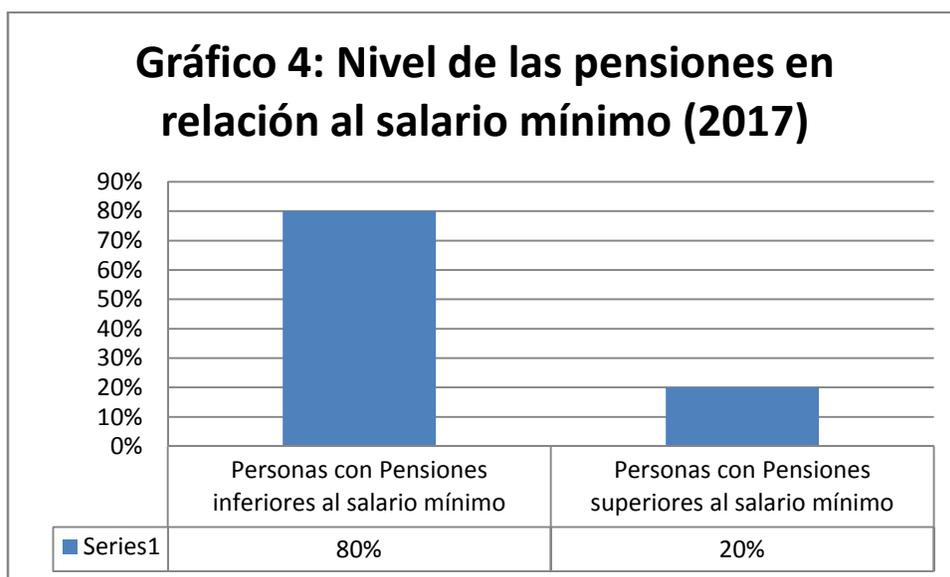
Dentro del sistema solidario, también al 30 de abril del año 2017, hay 399.802 de beneficiarios de PBS vejez, de los cuales casi el 73% son mujeres.

La fundación SOL, publicó un estudio donde constata que la mayoría de los pensionados chilenos de las AFP percibe una jubilación menor a \$147.000. De los hombres, 87,3% cobra menos de \$147.000, y de las mujeres el 93,1%. Teniendo en cuenta que el sueldo mínimo es de \$225.000 (biobiochile.cl, 2015). Por otro lado, la Prestación Básica Solidaria (PBS) en el año 2014, representaba tan sólo el 38% del Salario Mínimo nacional, pero se ubicaba por encima de la línea de pobreza por persona, aunque sea de manera marginal en 1,06 veces (Fundación SOL, 2014: 6).

La Comisión Bravo también constata que el 80% de las personas recibiría una pensión inferior al salario mínimo, y un 44% percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Con respecto a la cobertura previsional de los adultos mayores, la encuesta CASEN (2013), informó que el 84,5% de los mayores de 65 años perciben pensiones contributivas o no contributivas. El 70% fueron pensiones de vejez; el 12,5% pensiones de sobrevivencia o viudez; y el 2,7% pensiones de invalidez. La cobertura previsional, luego de la reforma,

pasó de un 79% en el año 2006 a un 84% en el año 2008. En las mujeres, el aumento fue mayor, pasando de un 74% a un 84%, entre los años 2006 y 2013. Este aumento fue generado, fundamentalmente, por la creación de la Prestación Básica Solidaria (PBS), al cubrir para el año 2015 al 30% de la población mayor de 65 años; donde la cobertura femenina de PBS es de 36,3%, y la cobertura masculina de PBS es de 22,3% (Informe Bravo, 2015: 81).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Bravo (2015)

En lo que respecta a la situación de pobreza en los adultos mayores, para el año 2013, según la metodología tradicional, el 3,9% de los mayores de 60 años era pobre, y según la metodología nueva el 8,5% eran pobres (Informe Bravo, 2015: 61).

En cuanto a la presencia de adultos mayores en los hogares, lo cual está estrechamente vinculado a la situación de pobreza (o no), el 36% de los hogares vive con presencia del al menos una persona mayor de 60 años. El 50% de las personas mayores vive en un hogar donde el jefe de hogar también es una persona mayor. El 13% de las personas mayores de 60 años vive en hogares unipersonales, el 34% en hogares bipersonales y el 22% en hogares tripersonales. En los hogares con personas mayores hay un menor índice de pobreza en comparación de los hogares donde no hay adultos mayores.

En este sentido, el 17% de los hogares sin personas mayores es pobre; el 17% de los hogares con personas mayores y personas menores de edad son pobres; y el 10% de los hogares conformados solamente por personas mayores son pobres (Informe Bravo, 2015: 61).

La nueva metodología de ingresos para medir la pobreza, implementada a partir del año 2015, establece una línea de pobreza de \$368.389 (en valores de abril 2012) para un hogar (promedio de 4,43 integrantes), equivalente a una línea de pobreza por persona de \$129.964 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015: 11). La pensión básica solidaria a partir de julio era de \$85.964 mensuales, es decir, por debajo de la línea de pobreza por persona.

## **2. Las propuestas legislativas previsionales en Argentina durante el período 2005-2010**

El 25 de mayo del 2003, Néstor Kirchner asume como Presidente de la Nación. La Argentina estaba saliendo de una de sus peores crisis económica, política y social. La deuda representaba el 160% del Producto Bruto Interno, la pobreza había alcanzado un 54% de la población luego de la devaluación del año 2002 durante la Presidencia de Eduardo Duhalde. La declaración de default de Adolfo Rodríguez Saá significó el inicio de una nueva política ante la deuda. En este sentido, antes de asumir formalmente la presidencia el ex gobernador de Santa Cruz, hubo un debate en el seno de los cuadros técnicos del Frente Para la Victoria: en torno a implementar una política de desendeudamiento, o comenzar la gestión con un nuevo préstamo de 20 mil millones de dólares ante el bajo nivel de reservas del Banco Central. El Presidente decidió la primera opción y, por otro lado, estableció tres pilares fundamentales del posterior crecimiento económico: el tipo de cambio competitivo, la baja de las tasas de interés y el incremento de los ingresos populares.

Ante un proceso de reactivación de la economía, en un contexto internacional favorable para las commodities del país, se comenzaron a gestar los primeros debates en torno a la restitución de los derechos previsionales de la población; sumamente vulnerados en las décadas anteriores. El eje de la discusión giró en torno a dos caminos a elegir para mejorar

la situación previsional: universalizar la cobertura de los adultos mayores o recomponer los haberes medios luego de décadas de pérdidas del poder adquisitivo, ante los procesos hiperinflacionarios y por último ante la devaluación que había dado fin al régimen de la convertibilidad.

El gobierno nacional tomó como prioridad universalizar la cobertura, constituyendo un sistema con una cobertura que llegó a alcanzar el 97% en el 2015, pero con un 53% de los pensionados percibiendo haberes mínimos.

### **La jubilación anticipada y las moratorias previsionales**

En términos legislativos, este sendero se fue forjando mediante la Ley 25.994, promulgada en el año 2004, denominada La Ley de Jubilación Anticipada: Se estableció una jubilación anticipada para aquellos varones mayores de 60 años y mujeres mayores de 55, con 30 años de aporte computables, y acrediten estar en desempleo al 30 de noviembre del 2004. El monto de la prestación representaría el 50% de su pensión correspondiente, no pudiendo ser inferior al haber mínimo del sistema público de reparto; y una vez cumplida la edad mínima exigida por la ley 24.241, podían pasar a cobrar el 100%.

La nueva normativa tenía un carácter transitorio, por lo tanto, vencía a los dos años, con la posibilidad de prorrogarse. De todas formas, mediante la Resolución 1451/2006, se renovó su vigencia hasta el 30 de abril del año 2007, y mediante la Resolución 1054/2006 se extendió el requisito de estar desempleado al 31 de diciembre del 2005.

A su vez, estableció en el artículo 6, la primera moratoria lanzada por el kirchnerismo, conforme a la Ley 25.865. En el año 2006, se amplía esta moratoria permitiendo regularizar las deudas previsionales vigentes hasta septiembre de 1993, a pagarse en 60 cuotas y con un interés bajo; tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los monotributistas y cuentapropistas. Esto significaba que, por ejemplo, en el caso de una persona en edad de jubilarse para el año 2006, sin aportes entre los años 1990 y 2000, los primeros tres años era reconocidos con la moratoria con una fuerte quita y la posibilidad de pagarse en 60 cuotas, mientras el resto de los años adeudados debían pagarse íntegramente y en efectivo (Página 12, 5/6/2014). Estas medidas permitieron el acceso a la jubilación de 2,6 millones de adultos mayores. En el año 2014, se lanzó la segunda moratoria, durante la

presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, permitiendo el acceso a la jubilación a 500.000 personas más. Estableciendo el año 2003 como fecha límite para regularizar las deudas previsionales.

Los beneficiarios de la jubilación anticipada fueron 44.161 personas, que obtuvieron el beneficio entre los años 2006 y 2008, hasta vencer la normativa (Madera, 2011: 11). En cambio, los beneficiarios de las moratorias previsionales fueron sustancialmente mayores, superando el millón de nuevos beneficiarios entre los años 2006 y 2007. Había dos tipos de moratorias previsionales: la moratoria previsional permanente (MPP); y la moratoria previsional excepcional (MPE) con vigencia sólo hasta 2007, y con menor exigencia para obtener la jubilación. Ésta última fue la que explicó el incremento repentino de la cobertura. Ambas moratorias se establecieron por la resolución conjunta 579/2006 del ANSES, y la resolución conjunta 2091/2006 de la AFIP (Madera, 2011: 28).

### **Las propuestas del arco opositor**

Por otro lado, desde diferentes sectores de la oposición, en un contexto donde las promesas de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) habían fracasado en forma contundente, comenzaron a impulsar infinidad de propuestas entre los años 2003 y 2008. Los proyectos giraban en torno a aumentar las jubilaciones y pensiones, desde actualizaciones de los beneficios mediante la constitución de índices de costo de vida, propuesto por los propios defensores de las AFJP. Sin embargo, estos debates no prosperan, algunos son tratados en las comisiones, pero no pasan al Congreso. Los técnicos expertos en el tema previsional, de las distintas fuerzas políticas, explicaron la imposibilidad de actualizar las jubilaciones por el costo de vida. Se presentaron 12 proyectos para plantear una movilidad de las jubilaciones en relación al aumento de los salarios, como había sido en el viejo sistema público de reparto y quebrado desde fines de los 70s mediante el proceso de achatamiento continuo de la pirámide de ingresos.

Finalmente, hay acuerdo y se establece la movilidad jubilatoria. Sin embargo, surge toda una discusión en torno a la formulación del índice para calcular y aplicar los aumentos. El oficialismo propone una fórmula con dos tramos, una atada a los aumentos salariales, y otra a los aumentos del presupuesto de la seguridad social. Según las visiones críticas de un

informante clave, asesor previsional de un sector de la oposición, se determinaba el aumento a favor del índice que menos diera. De todas formas, este debate no lo gana nadie, porque los aumentos de las jubilaciones finalmente estuvieron atados al aumento de los salarios, es decir, a las paritarias.

### **El Fondo de Garantía Sustentable**

En el año 2007, por medio del decreto 897, se crea el Fondo de Garantía Sustentable. El FGS tenía otro nombre previamente, se forma con el objetivo de tener ahorros previsionales para poder seguir pagando las prestaciones en un año recesivo de la economía. El artículo 6 estableció un “tope”, es decir, un techo a la cantidad de recursos que podía tener este fondo en función de lo determinado por las sucesivas Leyes de Presupuesto. No obstante, al año siguiente, con la reestatización de las AFJPs mediante la Ley 26.425, se deroga el artículo 6 del decreto 897, quitando el tope del FGS.

Los sectores de la oposición, en su mayoría, estuvieron en contra de “topear” el FGS. El posterior debate en torno al proyecto del 82 por ciento móvil, tanto el dictamen de minoría del sector de Proyecto Sur, como el dictamen de minoría pero más mayoritario del denominado “Grupo A”, planteaban el financiamiento de 82 por ciento móvil por medio de los fondos recuperados de las AFJP, que podrían ser volcados en aumentos, impidiendo el “destope” del FGS.

### **La reestatización de las AFJPs y el 82 por ciento móvil**

En el año 2008, al promulgarse la Ley 26.425, se reestatizan las AFJPS, derogando el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instaurado en 1994 mediante la ley 24.491, y reemplazándolo por un sistema público de reparto, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Esta medida significó, entre otras cuestiones, que el dinero de los trabajadores y jubilados administrado por las AFJPs pasara a ser administrado por el Estado por medio de la ANSES. Esto engrosó todavía más las arcas públicas del Estado, que nunca había dejado de administrar el sistema previsional público, aunque había sido muy perjudicado, al

hacerse cargo del pago de las prestaciones básicas universales y prestaciones compensatorias, tanto de los afiliados del sistema público como del privado, y para colmo obteniendo la menor porción de la recaudación de la Seguridad Social y del sistema previsional.

Una porción del arco opositor, constituida por los sectores de centro-izquierda del Congreso, avalaron la sanción de la Ley. Aunque con algunas disidencias en torno a determinados artículos, sobretudo uno de los artículos finales que, como mencionamos más arriba, derogaba el “tope” del FGS, impidiendo aumentos más ambiciosos de las jubilaciones y pensiones.

Ya en el año 2010, el arco opositor impulsa el proyecto del 82 por ciento móvil.

Sobre este punto es pertinente hacer un paréntesis. El debate del 82 por ciento móvil es un debate histórico. En el año 1958, durante la Presidencia de Arturo Frondizi, se estableció el 82 por ciento móvil para todas las jubilaciones, mediante la promulgación de la Ley 14.499. Esta medida generó el primer déficit del sistema previsional en el año 1962. Asimismo, derogó uno de los aspectos más progresivos del sistema previsional del primer peronismo que, mediante la Ley 14.370, establecía tasas de sustitución de salario del 100% para los sectores de menores ingresos. Es decir, en lugar de establecer el 82 por ciento para los haberes mínimos, medios y altos, establecía el 100% para los haberes mínimos, e iba decreciendo en términos porcentuales la tasa de sustitución de salario a medida que los salarios y las jubilaciones fueran más elevados en términos absolutos.

Durante las décadas del '70 y '80 los aumentos de las jubilaciones dejan de estar atadas íntegramente al aumento de los salarios. El primer achatamiento de la pirámide de jubilaciones se produjo durante el gobierno de Raúl Alfonsín, al otorgarse aumentos mínimos del 10%. Por ejemplo, si los salarios aumentaban en un 40%, se otorgaban aumentos del 10% a las jubilaciones más altas y del 25% a las jubilaciones más bajas. Esta situación generó una sucesiva ola de juicios previsionales al Estado. A raíz de la crisis financiera del sistema previsional, surgen los bocones, es decir bonos previsionales emitidos por el Estado, incrementando la deuda pública y finalizando la década de los 80s

con una fuerte crisis fiscal del Estado en general y del sistema previsional público en particular.

En esta etapa de fuerte achatamiento de la pirámide de las jubilaciones se rompe con el viejo sistema jubilatorio, donde las jubilaciones estaban más atadas a los salarios, y comienza a constituirse un sistema que priorizaba a los sectores de menores ingresos, y perjudicaba a los sectores medios y altos de la pirámide de ingresos.

Este paréntesis histórico tiene muchísimo que ver con el debate del 82 por ciento móvil, y todos los debates en general sobre materia previsional durante la etapa del kirchnerismo. El dictamen del sector de la centro-izquierda del Congreso, proponía establecer el 82 por ciento móvil a los haberes mínimos y medios; estableciendo a su vez una propuesta de financiamiento, con mayores cargas patronales. A su vez, sostenían que el 82 por ciento móvil propuesto por el dictamen del “Grupo A”, no era viable y sustentable en términos financieros; al proponer también el 82 por ciento para los haberes altos.

Para el oficialismo, el 82 por ciento móvil de los haberes mínimos era el “mascarón de proa” del proyecto, fuertemente difundido por los medios masivos de comunicación. No obstante, el artículo 1 del proyecto de ley, que establecía el 82 por ciento móvil para los sectores de menores ingresos, era el que representaba menores erogaciones para el Estado. La principal preocupación del oficialismo, eran los artículos 5, 6 y 7, al representar erogaciones mucho mayores en beneficio de los sectores medios y altos; incrementando aún más la desigualdad al interior del sistema. Por último, el oficialismo rechazaba el artículo 12, al establecer un plazo de 30 días para que el ANSES se despojara de los fondos sobrantes en relación a la partida asignada por el Presupuesto Nacional para la Seguridad Social. En este punto, aducían que la misma oposición, que ahora proponía que el Estado desinvertiera en un mes sus fondos, se había opuesto al artículo de la Ley de Medios que le daba un plazo de un año al Grupo Clarín para vender parte de su cartera.

El argumento central del oficialismo para rechazar el proyecto de ley del 82 por ciento móvil, y luego vetado por la Presidenta de la Nación, era que desfinanciaba las arcas del Estado. Generando no sólo una crisis al interior del sistema previsional público y el Estado en general, sino de toda la economía nacional; al generar mayor inflación,

devaluación, aumentos en la tasa de interés y déficit fiscal; destruyendo también el sistema de capitales.

### **3. Conclusiones finales**

Las reformas previsionales recientes desarrolladas en Argentina y en Chile, han significado un avance importante en materia de aumento de la cobertura de los adultos mayores. Sin embargo, el nivel de las jubilaciones y pensiones de los sectores populares, es decir, los sectores mayoritarios, siguen siendo bajos.

Por supuesto, desde un punto de vista, el hecho de no percibir una jubilación a percibir una, aunque sea el haber mínimo, significa una sustancial mejora para el beneficiario, sobre todo si pertenece a los sectores más vulnerables. Asimismo, significa una mejora en la distribución del ingreso en el conjunto de la sociedad, al otorgarse millones de jubilaciones nuevas, no reconocidas por la normativa anterior.

También, desde otro punto de vista, el hecho de que la mayoría de los jubilados cobren haberes mínimos o haberes medios todavía muy bajos justifica algunas críticas. En este sentido, algunas opiniones consideran que no hubo una distribución del ingreso, sino del salario entre los propios trabajadores y/o jubilados; al argumentarse que la universalización de las jubilaciones se hizo en detrimento de una mayor recomposición de los haberes medios.

De todas formas, las decisiones políticas a adoptarse giraron en torno a este dilema: universalizar la cobertura o realizar una mayor recomposición de los haberes medios deteriorados en las últimas décadas de neoliberalismo que signaron el último cuarto de siglo. Las administraciones, tanto Néstor Kirchner como de Cristina Fernández en el caso argentino, y Michelle Bachelet en el caso chileno, optaron por universalizar la cobertura, priorizando a los sectores más necesitados.

Esta situación plantea el fracaso de las reformas previsionales neoliberales, desarrolladas en Chile en el año 1981, y en la Argentina en el año 1994. Los sistemas previsionales privados han fracasado en su intento por querer mejorar los haberes, la diversificación del mercado de capitales, y la reducción de los costos del sistema

mediante una mayor competencia de las administradoras privadas por captar fondos y así reducir el déficit fiscal. Los sistemas públicos de reparto o solidarios vuelven a demostrar su relevancia como garantía de inclusión para los sectores excluidos del mercado de trabajo formal y del sistema previsional contributivo. No obstante, también los sistemas públicos generales del Estado han mostrado cierto límite para otorgar pensiones de mayor cuantía para los sectores populares. Si bien su rol como garantes de un piso de dignidad es indiscutido en mi opinión, también plantea posteriores reflexiones a la hora de intentar mejorar tanto los haberes mínimos como los haberes medios.

#### **4. Bibliografía**

Administración Nacional de Seguridad Social (2011). Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino: Observatorio de la Seguridad Social: 2da edición septiembre 2011. Buenos Aires: Autor.

Arceo, N., González, M., Mendizábal, N. (2009). La evolución del sistema previsional argentino (Documento de Trabajo Número 2). Buenos Aires: CIFRA.

Arenas de Mesa, A. (2010). Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia. Suiza, Ginebra: OIT.

Cardozo, N. (2016). Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, Vol. 1 Número 1, pp. 84-140.

Fiscella, S. (2003). Ciudadanía y previsión social. Gaceta Laboral, vol.9, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 353-395.

Garretón, M. (2012). El gobierno de Michelle Bachelet. En Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010, (pp. 143-162). Santiago de Chile: ARCIS.

Marquez, I. (2004). Impacto de la reforma previsional de 1981 en los beneficios de los afiliados. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Posgrado, Santiago de Chile.

### **Recursos en Internet**

Fundación SOL (2014). Presentación Fundación SOL para Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Recuperado de <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Sistema-de-Reparto-Fundaci%C3%B3n-Sol.pdf>

Ley 3.500. Diario Oficial de la República de Chile, 13 de noviembre de 1980. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147>

Ley 25.994. Boletín Oficial de la República Argentina, 7 de enero de 2005. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102726/norma.htm>

Ley 24.241. Boletín Oficial de la República Argentina, 18 de octubre de 1993. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm>

Ley 20.255. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de marzo de 2008. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892>

Ley 26.425. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de diciembre de 2008. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm>

Ley 26.970. Boletín Oficial de la República Argentina, 10 de septiembre de 2014. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234847/norma.htm>

Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006:

[http://www.bcn.cl/actualidad\\_legislativa/temas\\_portada.2006-07-07.2984660535/resumen\\_ejecutivo\\_cmarcell.pdf](http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2006-07-07.2984660535/resumen_ejecutivo_cmarcell.pdf)

SVS educa. Portal de educación financiera:

<http://www.svs.cl/educa/602/w3-article-1731.html>

Superintendencia de Pensiones:

<http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5786.html>

### **Periódicos**

Cárcamo, H. (27 de junio de 2017). Las distorsiones y vacíos que ocultan las estadísticas sobre jubilaciones reveladas por la Superintendencia de Pensiones. *El Mostrador*.

Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/mercados/2017/01/06/las-distorsiones-y-vacios-que-ocultan-las-estadisticas-sobre-jubilaciones-reveladas-por-la-superintendencia-de-pensiones/>