

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Rol del Estado y seguridad social. Análisis de las reformas en los sistemas de pensiones en Argentina y Chile 2003-200. ¿Cambios o continuidades?.

Nelson Dionel Cardozo.

Cita:

Nelson Dionel Cardozo (2009). *Rol del Estado y seguridad social. Análisis de las reformas en los sistemas de pensiones en Argentina y Chile 2003-200. ¿Cambios o continuidades?.* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1490>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Rol del Estado y seguridad social

Análisis de las reformas en los sistemas de pensiones en Argentina y Chile 2003-2005

¿Cambios o continuidades?

Nelson Dionel Cardozo (UNQ /ANSeS)

nelson.cardozo@gmail.com/

ncardozo@anses.gov.ar

Resumen

El siguiente trabajo aborda las reformas las últimas reformas de la seguridad social en los casos de Argentina y Chile. Se considerará para el estudio la dimensión temporal entre el año 2003 al año 2008, haciendo énfasis en los cambios en los sistemas de pensiones y el rol del Estado en materia de seguridad social. La hipótesis que maneja este trabajo es que en el caso chileno se adicionan prestaciones no contributivas al sistema de capitalización reforzando el rol subsidiario que había quedado constituido tras las reformas pinochetistas; mientras que en el caso argentino, las sucesivas políticas previsionales refuerzan el sistema previsional público, fortaleciendo el rol del Estado en materia de seguridad social.

Abstract

This paper addresses the recent reforms of social security in the cases of Argentina and Chile. Be considered to study the temporal dimension between 2003 and 2008, emphasizing the changes in the pension systems and the social security role of the state. The hypothesis that handles this work is that in the Chilean case are added non-contributory loans strengthening the subsidiary role that a had been formed after the Pinochet reforms, as in the case of Argentina, successive policies reinforce the public system, strengthening the role of the state in social security.

Palabras clave: Seguridad social- Rol del Estado- Argentina- Chile- Reforma

Keywords: Social security- State role- Argentina- Chile- Reform

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 publicas 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).

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*
- *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.

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

Cuadro 1: Comparación entre los dos sistemas

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.

Cuadro 1: Comparación entre los dos sistemas

Aspecto	Chile	Argentina
Estructura del modelo	Capitalización puro. Régimen de reparto residual	Sistema mixto
Extensión jurisdiccional	Nacional	Nacional. Pero subsisten sistemas provinciales y profesionales no adheridos al SJP
Obligatoriedad de la afiliación	Exceptuados trabajadores autónomos	Trabajadores en relación de dependencia y autónomos
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.
Financiamiento de las prestaciones	Capitalización	Mixto, excepto los futuros aportantes que no tengan afiliación en reparto.
Reconocimiento de aportes efectuados antes de la reforma	Bono de reconocimiento	Pago de prestación básica y compensatoria.
Origen de los aportes	Empleados	Empleadores
Supervisión de las administradoras de fondos	Estatal	
Costo fiscal de la reforma	Alto	Alto. Decreciente.

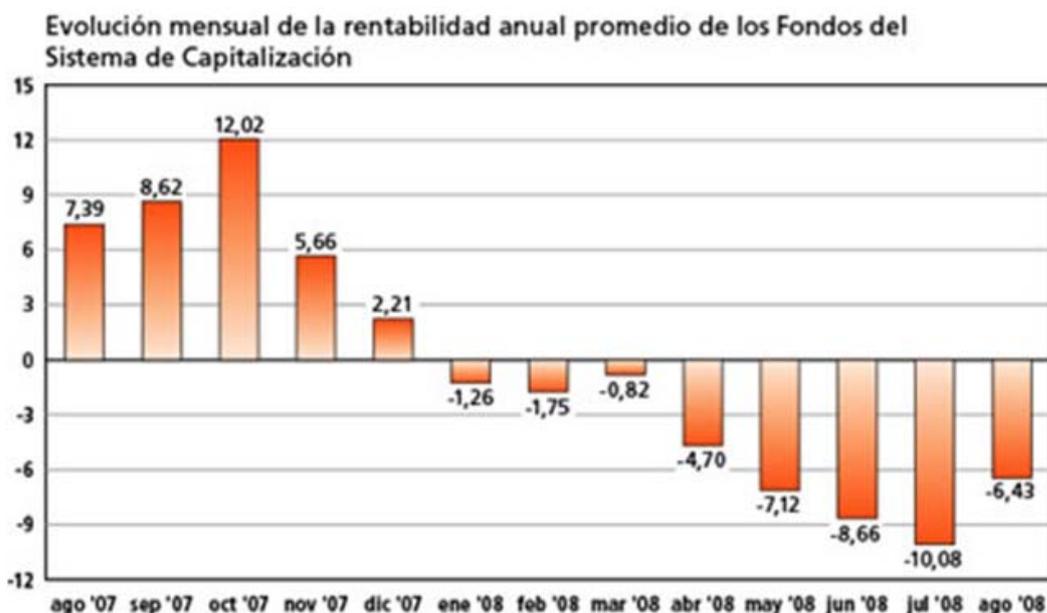
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2005)

LOS PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN

Uno de los principales momentos en que se coloca a prueba la confianza en el sistema es cuando se da a conocer la rentabilidad mensual del fondo, dato importante en la determinación del monto de las jubilaciones. 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.

Gráfico 1: Evolución mensual de la rentabilidad anual promedio de los Fondos del Sistema de Capitalización

Gráfico 1: Evolución mensual de la rentabilidad anual promedio de los Fondos del Sistema de Capitalización



Fuente: ANSeS

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.

LAS NUEVAS REFORMAS: TRAS LA CRISIS DE LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

La jubilación de amas de casa: 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, comprando 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.

Las nuevas prestaciones en Chile

La nueva ley 20.255 ha creado dos tipos de prestaciones: prestaciones complementarias para los que posee beneficios y se encuentran bajo la línea de pobreza, y prestaciones para los adultos mayores que se encuentran al margen de la seguridad social. Se pueden resumir los nuevos beneficios en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: 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. 	De julio de 2008 Se extingue con el fallecimiento del titular
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. 	De julio de 2008 Hasta que cumpla 65 años, a partir de esa fecha se adquiere el derecho de pensión de vejez
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. 	De julio de 2008 Se extingue con el fallecimiento del titular
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. 	De julio de 2008 Hasta que cumpla 65 años, a partir de esa fecha se adquiere el derecho a Aporte Previsional Solidario de Vejez
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. 	De julio de 2009 A partir de julio de 2009 para todas las madres que cumplan los requisitos

Fuente: www.gobierno.dechile.cl

LA COMPARACIÓN ENTRE LOS DOS RÉGIMENES: DOS MODELOS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN

Podemos delinear antes que nada dos modelos dos 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 contributivo³ de carácter universal, lo que operó en Chile fue la suma de prestaciones no contributivas de corte focalizado.

³ 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.

Cuadro 3: Comparación entre las dos reformas previsionales

Aspecto	Argentina	Chile
Características del sistema contributivo	Reparto	Capitalización
Características de las nuevas prestaciones creadas	Universales	Focalizadas
Tipo de prestaciones estatales	Contributivas	No 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
Situación del sistema de capitalización tras la reforma	Queda eliminado	No se modifica
Rol del Estado tras la reforma	Principal	Subsidiario
Opción entre un regímenes	No existe	

Lo que podemos llevar como conclusión de este trabajo es que las dos reformas respondieron a dos improntas bien diferentes: una política social universal, versus una política social focalizada. 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.

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.

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. Esto es peor cuando se pide a la propia comunidad que decida a quien le toca y a quien no.

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 (con todas las críticas que le he formulado más arriba), 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.

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.
- 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, N° 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 Friedrich 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 No 19, 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.
- 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 Providência 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)
- Del Popolo, Fabiana (2001) "Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. En Serie Población y Desarrollo nº 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, Nº 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 nº 79, abril del 2003.
- 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 nº 16. Disponible <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>
- Lousteau, Martín; Lopetegui, Gustavo y Pereira, Javier (2003) "La reforma previsional: un debate impostergerable", 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/>.

- Musgrave, Richard (1981) "Una reevaluación de la financiación de la seguridad social". En Felicity Skidmor (editor) *Social Security Financing*, MIT Press, 1981.
- 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.
- Ortúzar, Pablo (1987) "La reforma provisional de 1980: mitos y premoniciones". En revista *Estudios Públicos* n° 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 nº 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 nº 9, SAFJP, mayo de 1997.
- Uthoff Andras (2002) Mercado de trabajo y sistema de pensiones. En Revista de la CEPAL nº 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 nº 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.
- Andras Uthoff (2008) "El sistema previsional en Chile, y su rol en el mercado de capital". Conferencia en las Jornada "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 Planeta, 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

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/informelmpreso/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 Nº 26.425 (Argentina)

- Decreto Ley 3.500 (Chile)

- Decreto Ley 3502 (Chile)

- Ley Nº 20.255 (Chile)

- Decreto 23/08 (Chile)