

dente por mandato constitucional tenía la posibilidad de vetar esta Ley, no obstante, a pesar de haber indicado que el Ejecutivo mandaría observaciones no hizo ninguna, en parte por las presiones sociales que venían de varios frentes que hacían vulnerable cualquier observación que pudiera hacer el gobierno. Carlos Mesa dejó la prerrogativa al Congreso de promulgar una nueva Ley de Hidrocarburos. El 19 de mayo del 2005, el presidente de la cámara de senadores, Hormando Vaca Díez, sancionó la nueva Ley de Hidrocarburos.

El referéndum en definitiva sirvió para aprobar la política del Presidente, pero tanto partidos políticos como sectores sindicales utilizaron los mecanismos de presión y bloqueo para cambiar los resultados del referéndum en la nueva Ley de Hidrocarburos. El referéndum sirvió para legitimar la política exterior de "gas por mar". El Presidente, en su calidad de promotor de la iniciativa y del establecimiento de la agenda, logró el objetivo de obtener legitimidad de la ciudadanía para sus políticas pero no logró el objetivo de crear consensos sobre una política de Estado de los hidrocarburos que se viera plasmada en el proyecto de ley. Al final, a pesar del apoyo de la ciudadanía, Carlos Mesa no pudo contrarrestar a los sectores movilizados y a los partidos políticos representados en el congreso para la aprobación de su propuesta de ley. Sin lograr consensos en torno al tema de la nacionalización, la recuperación de los hidrocarburos y el porcentaje de los impuestos por cobrar a las empresas productoras de petróleo y sus derivados, el congreso tuvo la palabra final.

La interpretación de los resultados de las cinco preguntas del referéndum vinculante sobre el gas fue el factor más significativo para que se acentuara el deterioro de la relación entre el gobierno y el poder legislativo. Otro factor que contribuyó a este deterioro fue el surgimiento de nuevas demandas de sectores sociales de oriente y occidente que paralizaron la acción de respuesta del Ejecutivo. Como punto culminante de este proceso de deterioro del poder legislativo y presidencial, el 7 de junio del 2005 Carlos Mesa renunció a su puesto como primer mandatario de Bolivia.

REFERENCIAS

- Börth, Carlos, Oscar Del Carpio Vargas y Teresa Zegada. 2004. *El Referéndum 2004 En Bolivia: Alcances e Implicaciones*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Lazarte R., Jorge. 2004. "Referéndum y Conflicto de Interpretaciones". *Semanario Pulso*, Julio 23–29: 6.
- Molina, Fernando. 2004. "Interpretando el Voto Cruzado". *Semanario Pulso*, Julio 16–22: 12–13.
- Orduna, Victor. 2004. "El Mar: Tan Cerca, Tan Lejos". *Semanario Pulso*, Enero 16–22: 12–13.
- Qvortrup, Mads. 2000. "Are Referendums Controlled and Pro-Hegemonic." *Political Studies* 48 (4): 821–826.
- Padilla, Abdel. 2004. "El Final de un Idilio que no fue: La Ley de Hidrocarburos signó el divorcio entre el ejecutivo y el legislativo". *Semanario Pulso*, Marzo 18–24: 12–13.
- Tapia, Luis. 2004. *Por el Sí, Por el No: Análisis de Resultados del Referéndum 2004*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Smith, Gordon. 1976. "The Functional Properties of Referendum." *European Journal of Political Research* 4 (1): 1–23.

Astrid Arrarás obtuvo su título de Ph.D. en Ciencia Política en la Universidad de Princeton. Actualmente es profesora de la Florida International University, en Miami, Estados Unidos. (E-Mail: arrarasa@fiu.edu)

Grace I. Deheza obtuvo su título de Ph.D. en Ciencia Política en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Actualmente es docente adjunta del programa de Maestría de Ciencia Política en Español de la Florida International University, en Miami, Estados Unidos. (E-Mail: gideheza@bellsouth.net)

REFORMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: ORÍGENES Y ESTRATEGIAS, 1980–2002

ROSSANA CASTIGLIONI

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES, CHILE

Resumen

Esta nota de investigación ofrece una revisión de las reformas estructurales de pensiones desde 1980 hasta 2002 y de las principales explicaciones institucionales y políticas acerca de por qué los países latinoamericanos adoptaron estrategias de reforma tan dispares. La revisión analiza las condiciones de elegibilidad, los niveles de beneficios y la estructura de los programas de jubilación, invalidez y sobrevivencia en los sistemas de pensiones contributivas de la región. Asimismo se examinan las principales variables que identifica la literatura politológica a la hora de dar cuenta de tal variación: tipo de régimen, presión de las instituciones financieras internacionales, la distribución de la autoridad gubernamental, las posiciones ideológicas de los actores políticos relevantes y el rol de los actores de veto.

Abstract

This research note offers a revision of the structural pension reforms that took place in Latin America from 1980 to 2002 and of the main institutional and political explanations of why these countries adopted such dissimilar reform strategies. The revision analyzes the eligibility rules, levels of benefits, and structure of old age, disability and survivability of contributory pension programs. Moreover, it examines the main variables that the political science literature identifies when explaining this variation: regime type, the pressure of international financial institutions, the distribution of governmental authority, the ideological positions of the relevant political actors, and the role of veto players.

PALABRAS CLAVE • Reforma de Pensiones • Tipo de Régimen • Instituciones Financieras • Poder Gubernamental • Ideologías • Actores de Veto

I. INTRODUCCIÓN¹

En noviembre de 1980, el gobierno del General Augusto Pinochet introdujo una de las transformaciones más radicales jamás ocurridas a un sistema de pensiones en América Latina. La aprobación del Decreto Ley 3.500 reemplazó el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual. A partir de esta reforma el Estado transfirió diversas responsabilidades al sector privado, limitó los niveles de beneficios y endureció las reglas de elegibilidad del sistema de pensiones.

Académicos y políticos anticiparon que una reforma estructural de tal envergadura no podría ser replicada por los demás países de la región. El argumento central era que solamente un régimen burocrático-autoritario sería capaz de promover una reforma tan impopular como radical. Con la

¹ La autora agradece al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) por su apoyo al proyecto 3040012, en el contexto del cual se preparó este artículo y a los evaluadores anónimos de la *Revista de Ciencia Política* por sus sugerencias.

tercera ola de democratización, se esperaba entonces que las posibilidades de privatizar total o parcialmente los sistemas de pensiones latinoamericanos fuesen prácticamente nulas. Sin embargo, a partir de 1994, cuando el Banco Mundial (BM) publicó su libro *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, en el que se recomendaba la implementación de un sistema de pensiones que combinase tres pilares –un pilar obligatorio público, otro obligatorio privado y un tercero privado pero esta vez voluntario (238–9)– las predicciones comenzaron a cambiar². Así, se argumentaba que los países en vías de desarrollo (incluyendo a los de América Latina), altamente dependientes de los organismos multilaterales de crédito, iban a comenzar a promover reformas estructurales que se amoldaran a las recomendaciones del BM (Huber y Stephens, 2000: 5; Mesa-Lago, 1999: 134–5).

Efectivamente, la década de los 90 trajo consigo una serie de reformas estructurales en varios países de la región, pero éstas plasmaron estrategias y modelos de cambio heterogéneos. Hasta el año 2002, diez países habían avanzado reformas estructurales de sus sistemas de pensiones contributivas. No obstante, la intensidad de las reformas de cada uno de los países en cuestión ha variado significativamente. Mientras algunos optaron por promover reformas similares a la chilena, donde se sustituye al sistema de reparto por uno de capitalización individual, otros eligieron modelos que combinan un pilar público con otro privado. Dentro de estos últimos, los países latinoamericanos que produjeron reformas estructurales pueden ser localizados en distintos puntos del continuo Estado–mercado, con algunos reteniendo un importante rol del Estado y otros privilegiando al mercado. ¿Cómo podemos explicar estas diferencias? ¿Por qué algunos países de la región privilegiaron al Estado y otros al mercado?

Esta nota de investigación ofrece una revisión de los países que produjeron reformas estructurales desde 1980 hasta 2002 y de las principales explicaciones institucionales y políticas derivadas de la ciencia política y de la economía política acerca de por qué estos países adoptaron estrategias de reforma tan dispares. Si bien este tema ha sido abordado por diferentes investigaciones académicas, este estudio contribuye al debate pues da cuenta de los diferentes tipos de variables y enfoques que analizan estos procesos de reforma estructural. Este trabajo está organizado en cuatro secciones. La segunda sección ofrece una revisión de la literatura politológica y de la economía política sobre reformas de pensiones en América Latina y analiza cuáles son las principales explicaciones derivadas de la misma. Esta revisión también reporta algunas de las contribuciones de autores dedicados al análisis de democracias industrializadas que han influido los estudios sobre América Latina. La tercera examina las diferentes transformaciones que se llevaron a cabo en cada país que produjo reformas estructurales hasta el año 2002. La última ofrece algunas conclusiones e ideas preliminares.

II. EL ESTADO DEL ARTE: REFORMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Como se señalaba en la introducción, uno de los objetivos de esta nota es revisar las principales explicaciones de la dramática variación de los sistemas de pensiones latinoamericanos. En ese

² Recientemente el BM publicó el libro *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (2005), en el que también se ofrece una serie de recomendaciones para los países de la región. Dado que esta reseña analiza las reformas llevadas a cabo en la región hasta el año 2002, resulta imposible evaluar el impacto del nuevo volumen del BM. Para una completa revisión sobre este libro ver Mesa-Lago (2005).

sentido, por lo común la literatura toma al “nivel de reforma” que se produce en cada país como su objeto de estudio. Tal vez la definición y operacionalización más aceptada de esta variable es la que proponen Mesa-Lago (1999 y 2001) y Mesa-Lago y Müller (2002). Estos autores sostienen que en América Latina ha habido dos estrategias principales de reforma de pensiones. Por un lado las reformas estructurales transforman sustancialmente el sistema de seguridad social público reemplazándolo, complementándolo o haciéndolo coexistir de forma paralela con un sistema privado (Mesa Lago, 2001: 68; Mesa-Lago y Müller, 2002: 688). Por el otro, las llamadas reformas paramétricas mantienen el sistema público a pesar de introducir algún tipo de modificación en su forma de financiamiento o en las condiciones que regulan los derechos –*entitlements*– a la seguridad social (Mesa-Lago, 2001: 68; Mesa-Lago y Müller, 2002: 688).

Dentro de los países que produjeron transformaciones estructurales, los autores distinguen tres modelos de reforma principales: sustitutivos, paralelos y mixtos. En los modelos sustitutivos el antiguo sistema público de reparto es reemplazado por un modelo privado, mientras que en los paralelos el sistema privado es introducido como una alternativa al sistema público, forzando a ambos sistemas a competir entre sí, y en los modelos mixtos un pilar público –que garantiza una pensión mínima– coexiste con otro privado que sufraga una pensión complementaria (Mesa-Lago, 2001: 69–70; Mesa-Lago y Müller, 2002: 705). En base al modelo de reforma, al tipo de administración del sistema de pensiones, al *status* de las contribuciones de los empleadores, a las garantías que ofrece el Estado a los asegurados y pensionistas y al porcentaje de asegurados que están acogidos al sistema público, Mesa-Lago y Müller (2002) elaboraron un ranking que refleja el nivel de privatización de cada país, que varía de 1 a 7, siendo 1 el nivel más bajo de privatización y 7 el nivel más alto (705–7). De acuerdo a este ranking, Costa Rica estaría en el lugar 1, Argentina y Uruguay en el 2, Colombia en el 3, México en el 4, El Salvador en el 5, Chile y Perú en el 6 y Bolivia en el 7 (Mesa-Lago y Müller, 2002).

Si bien no existe una sola explicación de los marcados patrones de cambio de América Latina, dentro de la literatura de la ciencia política y la economía política se pueden distinguir al menos cinco explicaciones, no necesariamente incompatibles. Aunque esta revisión no intenta cubrir todas las interpretaciones sobre el notorio proceso de transformación de los sistemas de pensiones latinoamericanos, a continuación se da cuenta de las principales explicaciones institucionales y políticas existentes.

1. *Tipo de Régimen*. Diversos estudios de caso sobre Chile sostienen que este país logró llevar adelante una reforma radical de su sistema de pensiones debido, en parte, al carácter autoritario y represivo del gobierno que la promovió. En términos de estudios comparativos, Mesa-Lago (1999) y Mesa-Lago y Müller (2002) concluyen que el nivel de democracia de un país se relaciona inversamente con el nivel de privatización. En otras palabras, “cuanto más democrático el régimen político, menor la posibilidad de reformar la seguridad social privatizándola completamente” (Mesa-Lago, 1999: 135). Aquí los autores ordenan a los países latinoamericanos que promovieron reformas en términos de su nivel de democracia de acuerdo a Freedom House.

2. *Presión de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)*. Otra explicación adicional tiene que ver con la presión ejercida por las IFI. Varios autores han señalado que el proceso de integración global en curso ha tenido un gran impacto sobre los sistemas de protección social. Como sostiene Esping-Andersen, “[i]ntegration in the world today almost automatically implies open economies.

Sweden, Australia and New Zealand, Chile, and the ex-communist countries in Europe, are all shedding the protectionist measures that once upheld their respective welfare state arrangements" (Esping-Andersen, 1996: 4). Esto es particularmente cierto para países en vías de desarrollo. Varios autores aseguran que las reformas estructurales que tuvieron lugar en América Latina después de la crisis de la deuda, han sido impulsadas por el uso de poder directo de las IFI y su capacidad de premiar o castigar a aquellos países de acuerdo a sus decisiones (Bresser Pereira, 1993: 64; Fernández Jilberto and Mommen, 1996: 5; Naim, 1993: 137; Stallings, 1992: 55).

Argumentos similares han sido desarrollados por aquellos que estudian el proceso de reforma de los sistemas de pensiones de la región (Brooks, 2002; Huber y Stephens, 2000; Madrid, 2002). Brooks, por ejemplo, ha demostrado que "governments that are more extensively engaged in World Bank-sponsored development projects are also more likely to adopt pension privatization" (Brooks, 2002: 516). Mientras es probablemente cierto que el poder de las IFI es un factor relevante que afecta las decisiones en materia de política pública, como he señalado en una investigación anterior, las experiencias de algunos países de la región, como Chile y Uruguay, parecen sugerir que la relevancia de esta variable no es automática (Castiglioni, 2005). Por un lado, Chile comenzó su proceso de reforma antes que la crisis de la deuda llevara a las IFI a presionar a los países latinoamericanos a promover privatizaciones. Por el otro, a pesar de estar sujeto a innumerables presiones, Uruguay promovió un proceso moderado de privatización de su sistema de pensiones. Para zanjar este punto, tal vez deberíamos esperar que el poder de las IFI sea crítico siempre que los países tengan un alto nivel de endeudamiento externo. Bajo estas circunstancias, la única forma de acceder a un crédito para financiar los elevados costos de transición asociados a la privatización del sistema de pensiones es aceptar las condiciones impuestas por las IFI.

3. *Distribución de la Autoridad Gubernamental.* Los autores centrados tanto en el estudio de los recursos de poder (*power resources*) como de las instituciones han debatido largamente el impacto de los patrones de distribución gubernamental sobre los procesos de reforma de las instituciones de protección social. Dentro del neo-institucionalismo, en su investigación sobre las reformas de los Estados de Bienestar de democracias industrializadas, Paul Pierson argumenta que "while cohesive systems concentrate authority, they also concentrate accountability" (1996: 153). Como los costos políticos de promover un proceso de reforma radical son más altos cuando la autoridad gubernamental está concentrada, Pierson sostiene que "the theoretical basis for believing that government cohesion facilitates retrenchment is weak" (1996: 154). Sin embargo, otros autores han sostenido que los aspectos de la estructura constitucional que dispersan el poder político dificultan la expansión y/o la reforma de los sistemas de protección social (Huber, Ragin, y Stephens, 1992: 722; Huber y Stephens, 2000: 45; Huber, 1997: 6).

Similarmente, la literatura sobre los presidencialismos latinoamericanos –que aunque no examina la reforma de pensiones es sumamente relevante a la hora de explicar los procesos de reforma de la región– ha subrayado la conexión existente entre los poderes constitucionales y partisanos de los presidentes y las transformaciones de las políticas (*policies*). En esta línea, Mainwaring y Shugart (1997: 40) explican que

there are two principal ways that presidents can have ...influence [on policy]. One is to have constitutional powers inherent in the office of the presidency that allow incumbents to have their preferences taken into consideration in the passage of legislation. Another is to have

control over their own party and for that party to be in control of a majority of seats. Presumably, these two factors –which might be termed their constitutional and partisan powers over legislation–interact to determine the degree of influence presidents have over policy.

Por tanto, los presidentes que detentan poderes partisanos y constitucionales fuertes estarán en posición aventajada para materializar sus preferencias políticas.

Por último, varios autores dedicados al estudio de los sistemas de pensiones latinoamericanos han argumentado que distintos indicadores relacionados con la distribución de la autoridad gubernamental facilitan u obstruyen las posibilidades de promover reformas. En particular, se ha hecho referencia a la conexión existente entre las relaciones del ejecutivo con el legislativo y los resultados en términos de reforma de pensiones (Brooks, 2002; Castiglioni, 2005; Madrid, 1999 y 2002). En ese sentido, Madrid señala que las recientes reformas de los sistemas de pensiones latinoamericanos están altamente relacionadas, entre otras variables, con el grado de control que el ejecutivo tiene sobre el legislativo. Tal control es relevante porque "[t]he unpopularity of social security reform, and pension privatization in particular, means that legislators are frequently reluctant to vote in favor of pension reform legislation" (Madrid, 1999: 34). Otros, como Brooks, han señalado que los ejecutivos enfrentados a sistemas de partidos altamente fragmentados son "more likely to shy away from structural reform altogether, or to significantly reduce their reform agenda, to win support for a contentious reform such as pensions" (Brooks, 2002: 503).

4. *Posiciones Ideológicas de los Actores Políticos.* Diversos investigadores han señalado que las posiciones ideológicas de los actores políticos tienen un impacto sobre las decisiones en materia de política social, particularmente en pensiones (Huber, 1997: 2; Müller y Wright, 1994: 2–3; Orloff, 1992: 161–163). Como sostiene Orloff en su libro sobre los sistemas de pensiones de Canadá, Inglaterra y Estados Unidos, "it is useful to consider social policies as the institutionalization of given ideologies, through of course they are shaped by a range of other factors as well. Ideologies embody visions of the moral order, and state social provision is a critical way in which the moral order is expressed" (Orloff, 1992: 161).

En términos de políticas sociales en general, y pensiones en particular, es lógico pensar que cuando los actores políticos consideran al mercado como el proveedor más eficiente de bienes y servicios sociales y el mejor asignador de recursos es más probable que el proceso de privatizaciones ocurra que cuando se considera que el Estado debería desempeñar exclusiva o primordialmente ese tipo de funciones (Castiglioni, 2005). El grado en el que las ideologías centradas en el mercado o en el Estado predominan es clave para dilucidar la distribución ideológica del sistema de partidos. Como explica Boix al analizar democracias industrializadas, "whereas rightwing parties are more likely to defend the market as the most legitimate and efficient institutional structure to deliver and distribute growth, left-wing parties lean towards the use of state intervention to counter market failures, ensure growth and redistribute income" (Boix, 1997: 479). En resumen, un análisis detallado de las posiciones ideológicas de los actores políticos relevantes sería clave a la hora de identificar el contenido de los proyectos de reforma y la dirección de las transformaciones que han tenido lugar en la región.

5. *El Rol de los Actores de Veto.* En el estudio de los procesos de reforma en política social, el rol de los actores de veto ha sido frecuentemente destacado. Un actor de veto, de acuerdo a Tsebelis

(1995: 293), es un actor individual o colectivo cuya aprobación es requerida para adoptar una decisión en materia de política pública. Evidentemente, el rol de estos actores resulta clave, particularmente cuando la introducción de cambios busque alterar el *statu quo*.

Tal vez el primero en destacar la importancia de los actores de veto con relación a la reforma del sistema de pensiones latinoamericano fue Kay, quien sostiene que "any explanation of the variation in policy reform in the region must incorporate not only an analysis of prominent interest group actors, but the degree to which political institutions enabled them to act as veto players" (Kay, 1998: 267-268). En su análisis, el nivel de cohesión, la fortaleza y la capacidad de influencia de los grupos de interés resultan factores fundamentales para explicar la adopción de reformas a los sistemas de pensiones (Kay, 1998 y 1999). Siguiendo a Kay, en un trabajo anterior argumenté que la capacidad de los gobiernos de implementar sus proyectos de reforma depende del grado en que los actores no gubernamentales puedan convertirse en actores de veto, reconociendo el rol crucial de la arena institucional en la que éstos operan, pero también, aunque en menor medida, la importancia del nivel de cohesión, las capacidades organizativas y las estrategias empleadas por estos actores (Castiglioni, 2005). Por su parte Hernández (2004) destaca la relevancia no sólo de los actores de veto sino también de los puntos de veto (*veto points*), es decir, "points of strategic uncertainty where decisions may be overturned" (Immergut, 1992: 27). Así, la configuración de los actores de veto dentro de la sociedad estaría vinculada a la presencia de puntos de veto dentro del sistema político (Hernández, 2004: 12). Por último, en su estudio sobre las reformas de los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, Pierson (1994) también demostró que cuando el proceso de reforma es complementado por una estrategia para desarticular las redes organizadas de apoyo a los programas de protección social, estas redes frecuentemente terminan perdiendo su capacidad de promover una vuelta atrás después de la aprobación de una reforma. En otras palabras, las políticas de reforma traen consigo "the weakening of the interest groups that might have lobbied for a reversal of the government's policies" (Pierson, 1994: 158).

III. REFORMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Como se señalaba anteriormente, la revisión de los casos de reforma estructural de los sistemas de pensiones estará organizada según la clasificación propuesta por Mesa-Lago (1999 y 2001) y Mesa-Lago y Müller (2002), quienes distinguen entre modelos sustitutivos, paralelos y mixtos. En esta sección se incluyen todos los casos de reforma estructural desde 1980 (año en que Chile, el primer país en introducir una transformación radical, reformó su sistema de pensiones) hasta 2002. Se examinan fundamentalmente las condiciones de elegibilidad, niveles de beneficios y la estructura de los programas contributivos de jubilación, invalidez y sobrevivencia. Al igual que lo hicieron Mesa-Lago y Müller se excluye el caso de Nicaragua porque aunque este país introdujo su reforma en el año 2000, al 2002 no había hecho efectiva parte de la legislación relevante (Mesa-Lago y Müller, 2002: 687-688). La mayor parte de la información para esta sección fue obtenida de la base de datos *Seguridad Social en el Mundo* de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (2004, 2^{da} edición). Las demás fuentes están citadas en el texto.

a. Modelos Sustitutivos

Chile

Éste fue el primer país en introducir una reforma estructural del sistema de pensiones que se basase en la capitalización individual. Esta reforma sirvió de modelo para varios países de la región que posteriormente introdujeron transformaciones. A partir del año 1980, con la dictación del Decreto Ley 3.500, el Estado, a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), quedó solamente a cargo de la administración de los beneficios previsionales de los afiliados del antiguo sistema. El novel modelo sustituyó el sistema de reparto por uno privado basado en el ahorro individual obligatorio de los trabajadores dependientes que se afiliasen por primera vez después del 31 de diciembre de 1982. El sistema es voluntario para trabajadores independientes y tanto las Fuerzas Armadas como los Carabineros mantuvieron regímenes especiales. Los ahorros personales son administrados por empresas privadas con fines de lucro llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyas operaciones son supervisadas por el Estado principalmente a través de la Superintendencia de AFP.

El nuevo sistema es financiado con las contribuciones pagadas por los cotizantes, correspondientes al 10% del ingreso imponible o renta declarada más aproximadamente un 3% para los seguros de invalidez y sobrevivencia y comisiones administrativas. Tanto el Estado como el empleador no realizan aportes al sistema. Sin embargo, el Estado garantiza una pensión a todos los afiliados que habiendo alcanzado la edad de retiro y contando con al menos 20 años de contribuciones, no posean ahorros suficientes como para obtener una pensión mínima (Arellano, 1985: 63; Borzutzky, 1990: 143). Para obtener una pensión a la vejez es necesario tener 65 años (hombres) o 60 años de edad (mujeres) y haber aportado al sistema por 20 años. Se puede solicitar el retiro anticipado si los ahorros acumulados del afiliado alcanzan para una pensión igual o superior al 50% del promedio de los ingresos durante los últimos 10 años y si éstos le permiten obtener una pensión de al menos 110% de la pensión mínima. Los beneficios previsionales están determinados no sólo por la acumulación del ahorro sino también por la rentabilidad fruto de las inversiones de las AFP. Para acceder a una pensión de invalidez es necesario haber perdido por lo menos 2/3 de la capacidad laboral o entre un 50% y un 66% para una pensión de invalidez parcial y contar con la certificación de una comisión médica. La prestación fluctúa entre 50% y 70% del salario básico en caso de invalidez total y entre 35% y 50% si la invalidez es parcial. La AFP paga este beneficio por tres años, pero después de ese plazo la pensión se financia a través de la cuenta individual. Por último, los beneficiarios de un afiliado activo o pasivo que fallezca pueden solicitar una pensión de sobrevivencia. Esta prestación equivale al 60% de la pensión para la viuda o el viudo inválido o al 50% si tiene hijos, 36% para la madre con hijos naturales nacidos fuera del matrimonio, 15% para los hijos menores de edad del afiliado (25 si son estudiantes) o para los hijos inválidos de cualquier edad y 50% para los padres si no existen otros beneficiarios.

Bolivia

Este país inició su proceso de reforma con la Ley de Pensiones 1732 aprobada en noviembre de 1996. Esta ley reemplazó el antiguo sistema de reparto —que fue cerrado en 1997— por uno privado de capitalización individual obligatorio para todos los individuos que trabajen en territorio

boliviano, con excepción de los trabajadores independientes para quienes es voluntario. La administración de los fondos de pensiones le corresponde a empresas privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones) y el sistema es regulado, controlado y supervisado a través del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) y de sus cuatro superintendencias sectoriales: Bancos y Entidades Financieras, Pensiones, Valores y Seguros (von Gersdorff, 1997: 12).

Los trabajadores afiliados al sistema deben contribuir 10% de sus ingresos para la jubilación y 2,5% para el seguro de invalidez y sobrevivencia y para gastos administrativos, en tanto que el empleador contribuye un 2% de la nómina que se destina al seguro de invalidez. El Estado no garantiza una pensión mínima pero otorga a los afiliados mayores de 65 años un Bono Solidario (BONOSOL), una pensión de ayuda social que se paga una vez al año equivalente a aproximadamente US\$ 250 (Escobar y Nina, 2004: 4; Müller, 2002: 49; Revollo, 2004: 9). Para poder jubilar es necesario tener al menos 65 años de edad o haber acumulado ahorros e intereses equivalentes a, por lo menos, el 70% de los ingresos promedios durante los últimos cinco años. La jubilación es el resultado de los ahorros previsionales del asegurado más el interés acumulado. Para las pensiones de invalidez el afiliado debe ser menor de 65 años y contar con entre 18 meses y 5 años de cotizaciones. Las prestaciones respectivas a la pensión de invalidez corresponden al 70% del salario promedio durante los últimos cinco años o de los últimos 12 meses si el asegurado sólo cuenta con cotizaciones dentro de un plazo que va de los 18 meses a los cinco años. Si el trabajador cuenta con al menos 18 meses de contribuciones durante los últimos 36 meses, se otorgará una bonificación adicional correspondiente al 10% del último salario. Finalmente, la pensión de sobrevivencia equivale al 70% del promedio del salario de los últimos cinco años y es necesario contar con al menos 18 meses de cotizaciones durante los últimos cinco años. La viuda recibirá el 80% de la pensión y a los hijos dependientes les corresponde el 20%.

El Salvador

En este país el nuevo sistema de capitalización individual se originó a partir de la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de diciembre de 1996 y entró en vigencia en mayo de 1998. A partir de la reforma, el antiguo sistema de reparto —que será eliminado gradualmente— fue sustituido por uno de seguro privado obligatorio para todos aquellos funcionarios públicos, privados y municipales que no estén cubiertos por el antiguo sistema, con excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas (Alvarenga, 2002; SSA, 2003). Los fondos de pensiones en el nuevo sistema son administrados por empresas privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones, y el Estado asume fundamentalmente un rol fiscalizador y regulatorio, a través de la Superintendencia de Pensiones.

Mientras que los afiliados cotizan el 3,25% de sus ingresos al sistema, más una comisión para la AFP que administre sus fondos de hasta el 3% de su salario, el aporte del empleador corresponde al 6,75%. El Estado, por su parte, no contribuye al sistema pero ofrece un subsidio para los afiliados de bajos ingresos que habiendo trabajado durante el tiempo estipulado por la ley no logren alcanzar el nivel mínimo de jubilación (Liévano de Marques, 1999: 3). La edad mínima exigida para jubilar es 60 para hombres y 55 años para mujeres. Aunque se requiere contar con cotizaciones por al menos 25 años, los afiliados pueden solicitar la jubilación anticipada siempre y cuando hayan contribuido al sistema por 30 años y los fondos de su cuenta individual alcancen

el nivel mínimo establecido. La jubilación refleja el ahorro previsional del afiliado más los intereses obtenidos por sus fondos acumulados. Para calificar a la pensión de invalidez es necesario estar cotizando cuando se declare la invalidez en caso de accidente común, contar con al menos seis meses de cotizaciones dentro de los últimos 12, con tres años de cotizaciones durante los últimos cinco y con al menos 10 años de cotizaciones efectivas a la fecha de la invalidez, a no ser que el pensionista de invalidez continúe cotizando. Las prestaciones en este caso corresponden al 70% del promedio de los últimos 120 meses de salario para invalidez total y al 50% para invalidez parcial. En términos de pensiones de sobrevivencia, al cónyuge o conviviente del afiliado sin hijos le corresponde 60% de la pensión del afiliado o 50% si tiene hijos con derecho a pensión. A los hijos que califiquen les corresponde el 25% y a los padres el 20%, a no ser que sólo exista un progenitor, en cuyo caso recibirá 30%.

México

En México el nuevo sistema es obligatorio para todos aquellos afiliados que ingresen al sistema de seguridad social a partir de 1997, pero existe un subsistema especial para trabajadores petroleros, empleados públicos y militares (SSA, 2003). La nueva Ley de Seguro Social, que introdujo la mayor parte de las modificaciones en materia de pensiones, fue aprobada por el congreso en diciembre de 1995. En abril de 1996, con la aprobación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se introdujeron medidas adicionales destinadas a permitir la administración privada de cuentas de ahorro previsional individuales —llamadas Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE)— a través de los Administradores de Fondos para el Retiro (AFORE), compañías privadas creadas para ese fin (Espinosa-Vega y Sinha, 2000: 6–7; Grandolini y Cerda, 1998: 12). La supervisión del sistema privado está a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONASAR).

Los asegurados deben contribuir el 1,125% de sus ingresos al seguro de vejez y el 0,625% al seguro de invalidez y sobrevivencia por ingresos entre 15 y 25 veces el salario mínimo. El empleador debe aportar 2% de la nómina para empleados con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos y 3,15% para empleados con ingresos entre 15 y 25 veces el salario mínimo, más 1,75% para el seguro de invalidez y sobrevivencia y 5% para fondos de vivienda³. Por su parte el Estado contribuye 10,14% de las cotizaciones del empleador, garantizando una pensión mínima de 5,5% del salario mínimo diario. Para las pensiones a la vejez, la edad de retiro son los 65 años y el afiliado debe contar con al menos 1250 semanas de contribuciones (unos 25 años); no obstante se puede solicitar la jubilación anticipada a partir de los 60 años (Grandolini y Cerda, 1998: 12–13). La pensión que recibe el afiliado es el resultado de sus contribuciones más los intereses acumulados, garantizándose a su vez una pensión mínima equivalente al salario mínimo de julio de 1997 ajustado por el índice de precios al consumidor. Para las pensiones de invalidez, el trabajador debe acreditar haber perdido al menos un 75% de su capacidad laboral y contar con por lo menos 150 semanas de contribuciones. Las prestaciones corresponden al 35% del promedio de los salarios de las últimas 500 semanas de cotización más asignaciones familiares equivalentes al

³ Parte de los ahorros de los afiliados al sistema de pensiones son volcados al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Históricamente INFONAVIT estaba a cargo de proveer de vivienda social a sus afiliados, pero a partir de los noventa se ha convertido fundamentalmente en una institución financiera que otorga préstamos blandos para la construcción de viviendas (Barry, Castañeda y Joseph Lipscomb, 1994: 186).

15% de la pensión. Por último, la pensión de sobrevivencia se otorga a los beneficiarios de quienes estuviesen recibiendo una pensión o hubiesen contribuido por al menos 150 semanas al momento de la muerte. La viuda o viudo inválido del asegurado recibirá el 90% de su pensión acumulada, los hijos, o en caso de no existir cónyuge o hijos, los demás dependientes, recibirán el 20%.

b. Modelos Paralelos

Colombia

La Ley 155, que materializó la reforma previsional colombiana, fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1993 y se hizo efectiva en abril de 1994. La reforma introdujo un modelo paralelo de seguro social público –a cargo fundamentalmente del Instituto de Seguros Sociales– y otro de seguro privado de capitalización individual gestionado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías. El afiliado puede optar por cualquiera de los dos regímenes y cambiarse de uno a otro cada tres años (Queisser, 1997: 4). El nuevo sistema es obligatorio para todos los trabajadores dependientes –con la excepción de algunos trabajadores agrícolas– y voluntario para trabajadores independientes. Sin embargo, existen regímenes especiales para militares, policías, docentes y trabajadores de las compañías petrolera y telefónica estatales (Kleinjans, 2003: 33). La supervisión del sistema privado está a cargo de la Superintendencia Bancaria y la del público le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El sistema se financia con cotizaciones de los trabajadores correspondientes al 3,375% de sus ingresos, más un 1% para aquellos cuyos ingresos sean superiores a cuatro salarios mínimos. Este porcentaje adicional es destinado a un fondo de solidaridad que garantiza una pensión mínima para los trabajadores de baja capacidad contributiva. El empleador contribuye el 10,125% de la nómina y el Estado aporta una subvención al fondo de solidaridad. Para jubilar dentro del sistema público hombres y mujeres deben tener al menos 60 y 55 años, respectivamente –salvo para trabajos peligrosos o insalubres– y contar con al menos 1000 semanas de cotización. Existe también una prestación especial para aquellos que no tengan derecho a pensión. En el sistema público la pensión corresponde al 65% del promedio de los salarios cotizados durante los 10 años previos a la jubilación más un adicional de 2% o 3% por cada 50 semanas de cotización entre 1000 y 1200 (con un tope de 73% del ingreso básico mensual) y entre 1200 y 1400 semanas (con un tope de 85%), respectivamente. En el sistema privado la edad de retiro es 62 y 57 años para hombres y mujeres, respectivamente y los ahorros al momento de jubilar deben ser de al menos 110% del salario mínimo. Se garantiza una pensión a quienes no alcancen los niveles de pensión mínima legalmente establecida. La jubilación en este sistema es el resultado de los ahorros acumulados más el interés obtenido, que deben ser suficientes para obtener al menos una pensión vitalicia equivalente a 110% del salario mínimo. En caso de incapacidad permanente la prestación tiene un tope de 75% del salario mensual básico y corresponde al 45% del salario mensual básico más un adicional de 1,5% o 2% por cada 50 semanas que sobrepasen las 500 semanas –si la invalidez es de un 50 a 66%– o las 800 semanas, si la invalidez supera al 66% de la capacidad, respectivamente. Finalmente, para las pensiones de sobrevivencia las prestaciones equivalen al 45% del salario mensual base con un adicional de 2% por cada 50 semanas de cotización a partir de las 500 semanas, con un tope de 75% del salario mensual básico. Los beneficiarios de esta pensión son el cónyuge o conviviente del afiliado, los hijos menores de 18

años o de 25 si son estudiantes o los hijos inválidos de cualquier edad, y los padres o hermanos inválidos, económicamente dependientes del afiliado.

Perú

La legislación que introdujo la reforma de pensiones en Perú fue aprobada entre 1991 y 1996, pero el nuevo modelo comenzó a funcionar a partir de junio de 1993. La reforma estableció un sistema paralelo que mantuvo el antiguo régimen de seguro social público –desde 1994 a cargo de la recién creada Oficina de Normalización Provisional– pero introduciendo otro de capitalización individual administrado por empresas privadas (AFP). La afiliación al nuevo sistema es obligatoria para trabajadores y asalariados públicos y privados, con excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas, y voluntaria para amas de casa, trabajadores independientes y para personas económicamente activas que no estén cubiertas por el régimen de seguro social pero que lo hayan estado por 18 meses. Existe un régimen especial para pescadores, estibadores y trabajadores que no estén protegidos por el sistema nacional de pensiones. Los trabajadores pueden optar por afiliarse al régimen público o al privado, pero existen claros incentivos y arreglos específicos para favorecer la incorporación al sistema privado (Arce, 2001: 106; Müller, 2002: 40–1). La supervisión general del sistema público está a cargo de la Contraloría General de la República y la del privado le compete a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, habiéndose creado también una Comisión Clasificadora de Inversiones que evalúa los potenciales riesgos de inversión de las AFP.

En el sistema público, los trabajadores contribuyen un 13% de sus ingresos y el Estado no realiza aportes, aunque garantiza una pensión mínima. Para el sistema privado un 10% de los ingresos del trabajador están destinados a financiar las prestaciones de vejez y entre un 3 y un 4% se vuelcan a las prestaciones de invalidez y muerte, más costos administrativos. Ni el Estado ni el empleador contribuyen al sistema privado. Para jubilar dentro del sistema público es necesario tener 65 años de edad y haber contribuido por al menos 20 años al sistema, con excepción de aquellos afiliados que nacieron antes de diciembre de 1932, para quienes se requieren 15 años (hombres) y 13 años (mujeres) de cotizaciones. La pensión para los hombres nacidos después del 18 de diciembre de 1932 y las mujeres nacidas después del 18 de diciembre de 1937 corresponde al 50% del salario promedio de los últimos tres a cinco años (remuneración de referencia) más un 4% por cada año de cotización adicional más allá de 20 años. Para hombres y mujeres nacidos antes del 18 de diciembre de 1932 y 1937, respectivamente, la remuneración de referencia se calcula en base a los aportes durante los últimos 12 meses y los porcentajes adicionales fluctúan entre un 2 y un 2,5% por cada año adicional completo de cotización más allá de los 15 años (hombres) y 13 años (mujeres). En el sistema privado también se requieren 65 años de edad para retirarse, aunque se puede solicitar la jubilación anticipada si los ahorros previsionales sobrepasan el 50% del promedio de los ingresos ajustados de los últimos 10 años y el 110% de la pensión mínima. La jubilación en el sistema privado es el resultado del ahorro previsional del afiliado más los intereses generados. Tiene derecho a la pensión de invalidez en el sistema público quien haya perdido 2/3 de su capacidad de obtener ingresos y esté empleado al momento de la incapacidad o cuente con cotizaciones previas que, según el caso, varían entre los 36 meses y los 15 años. La pensión de invalidez en el sistema público corresponde al 50% de la remuneración de referencia

más el 1,5% por cada año de cotización después de los tres años y 1/6 de los ingresos promedio por cada año para un período de contribuciones que van de uno a tres años (para los trabajadores independientes el cálculo de las prestaciones se basa en el promedio de los últimos 60 meses de ingresos). Adicionalmente, existe un suplemento que va del 2% al 10% de los ingresos siempre que el beneficiario tenga dependientes y otro para quienes requieran asistencia permanente por un monto equivalente al salario mínimo. En el sistema privado es necesario haber perdido 2/3 partes de los ingresos para recibir una pensión de invalidez. La prestación en este caso se calcula sobre la base del salario promedio mensual y del nivel de invalidez. En términos de la pensión de sobrevivencia del sistema público, a la viuda o viudo inválido les corresponde un 50% de la pensión pagada o acumulada del afiliado y a los hijos menores de 18 años (de 21, si son estudiantes) y a los hijos inválidos de cualquier edad, les corresponde un 20% de la pensión, a no ser que sean huérfanos de ambos padres, en cuyo caso la prestación asciende al 40%. Si no hay otros supervivientes, la pensión irá para los padres del asegurado. En el sistema privado la pensión se calcula sobre la base del salario promedio del afiliado, tomando en cuenta las proporciones fijadas por ley.

c. Modelos Mixtos

Argentina

Este país inició su proceso de reforma con la aprobación de la Ley 24.241 de septiembre de 1993, que entró en vigencia en julio de 1994 pero que sufrió algunas modificaciones en 1995. La reforma introdujo un sistema mixto, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), formado por un pilar público de seguro social a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y otro privado de capitalización individual administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). El nuevo sistema es obligatorio para todos los trabajadores asalariados e independientes de más de 18 años, con la excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y la Policía, y algunas categorías ocupacionales especiales (Bertranou, Rofman y Grushka, 2003: 105). La supervisión del sistema privado le compete a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), entidad dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Mientras que los trabajadores asalariados cotizan el 11% de sus ingresos al sistema público y el 7% al sistema privado, más un adicional para el seguro de invalidez y sobrevivencia y para costos administrativos, los independientes contribuyen el 27% de sus rentas imponibles (SSA, 2003). Dependiendo del tipo de empresa, el empleador aporta el 10,88% o 13,44% de la nómina, aunque las contribuciones totales pueden alcanzar al 21% dado que los empleadores también contribuyen al seguro de desempleo y al sistema de asignaciones familiares. Por último, el Estado realiza transferencias al sistema de seguro social volcando las recaudaciones de impuestos específicos y cubriendo el déficit, en caso de ser necesario (Rofman, 2000: 6). Los afiliados pueden recibir prestaciones del pilar público y del privado. En términos de pensiones a la vejez, el sistema público ofrece cuatro tipos de prestaciones. La Prestación Universal Básica (PUB) se confiere a hombres y mujeres de más de 65 y 60 años, respectivamente, que hayan cotizado al sistema por al menos 30 años, salvo en trabajos peligrosos e insalubres en cuyo caso los aportes se reducen en 10 años. En este caso la prestación equivale a 2,5 módulos previsionales (MOPRE)⁴ más un 1%

⁴ El MOPRE es una medida indexada que se calcula anualmente y su valor en 2003 equivale a 80 pesos argentinos (SSA, 2003).

adicional por cada año de cotizaciones a partir de los 30 años (con un tope de 45 años). La Prestación Compensatoria –que se calcula sobre la base del 1,5% del promedio de los ingresos mensuales del trabajador dependiente durante los últimos 10 años– y la Prestación Adicional por Permanencia –que corresponde al 0,85% del promedio de los ingresos mensuales del trabajador dependiente durante los últimos 10 años– exigen los mismos requisitos que la PUB (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005: 23). Finalmente, la Prestación por Edad Avanzada se ofrece a aquellos trabajadores mayores de 70 años que acrediten aportes por al menos 10 años de los cuales 5 deben corresponder a los últimos 8 años previos al cese de la actividad, teniendo los trabajadores autónomos que acreditar al menos 5 años de afiliación adicional. En el régimen de capitalización individual se requiere la misma edad que en el de reparto y la pensión es el resultado de los ahorros del afiliado más los intereses obtenidos. Para la pensión de invalidez en ambos sistemas la prestación toma en cuenta el 70% o 50% del promedio de los ingresos de los cinco años anteriores al comienzo de la invalidez, según se trate de cotizantes regulares o irregulares, respectivamente. La pensión de sobrevivencia otorga la totalidad de la prestación que recibía el pensionista en caso de que éste haya fallecido o entre el 70% (cotizante regular) o 50% (cotizante irregular) del promedio de los ingresos de los cinco años anteriores a la muerte del trabajador. En caso de no existir otros beneficiarios el 70% de la prestación le corresponde a la o el viudo o conviviente o el 50% si existen hijos con derecho a pensión, quienes recibirán un 20%.

Costa Rica

Este país introdujo la reforma a su sistema previsional con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador del año 2000, que entró en vigencia al año siguiente (Carrillo, 2001: 1). A partir de entonces se introdujo un modelo mixto, con un pilar público de reparto administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y un pilar privado complementario y obligatorio de capitalización individual, administrado por empresas privadas, llamadas Operadores de Pensiones Complementarias, al que también se pueden volcar contribuciones voluntarias. El sistema es obligatorio para todos los trabajadores asalariados del sector público y privado y voluntario para los trabajadores independientes. El nuevo sistema privado es supervisado por la Superintendencia de Pensiones.

Los trabajadores asalariados aportan un 2,5% de sus ingresos al sistema público y los independientes realizan contribuciones que oscilan entre un 4,75 y un 7,25%. Los empleadores cotizan el 4,5% de la nómina mientras que el Estado aporta el 0,25% del total de ingresos sujetos a seguro. Para el sistema privado los trabajadores cotizan el 1% de sus ingresos (más gastos de administración), el empleador el 3,25% (1,25% está destinado al seguro de desempleo) y el Estado no realiza aportes. Para recibir una pensión a la vejez en ambos pilares se exige que el trabajador tenga al menos 61 años y 11 meses (hombres) y 59 años y 11 meses (mujeres) y 466 meses de cotizaciones (a no ser que se postergue la jubilación, en cuyo caso se reduce el número de cotizaciones). La pensión que otorga el sistema público equivale al 60% del promedio de los 48 salarios más elevados durante los últimos cinco años de cotizaciones; además garantiza un estímulo adicional de 0,0835% del promedio mensual de ingresos si la jubilación se posterga más allá de los 240 meses. El Estado asegura una pensión mínima correspondiente al 80% del salario mínimo (Carrillo, 2001: 3). Del sistema privado se obtiene otra pensión a la vejez que es resultado de los ahorros acumulados del afiliado, más intereses. La pensión de invalidez se otorga a quienes

hayan reducido en un 66,66% o más su capacidad de ganancia y la cantidad de cotizaciones exigidas varía de acuerdo a la edad del afiliado. La prestación es igual a la de la pensión de vejez. Para calificar a una pensión de sobrevivencia es necesario acreditar que el afiliado fallecido haya contribuido al sistema al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses o 180 cotizaciones en cualquier período. Si el beneficiario es menor de 50 años, el o la viuda o conviviente recibirá el 50% de la pensión que hubiese recibido el afiliado fallecido, si tiene entre 50 y 60 años le corresponderá el 60% y si es mayor de 70 o es inválido la pensión ascenderá a 70%. El huérfano menor de 18 años (o 25 si es estudiante) o el hijo inválido de cualquier edad recibirá el 30%, a menos que sea huérfano de padre y madre o mayor de 55 años, en cuyo caso la prestación asciende al 60%. A los padres o hermanos dependientes del fallecido les corresponde el 20%.

Uruguay

Después de varios intentos infructíferos por producir una transformación, en 1995 se aprobó en Uruguay la Ley 16.713, que entró en vigencia en abril de 1996. La ley estableció un sistema mixto conformado por un pilar de reparto, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), y otro privado de capitalización individual a cargo de empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Todos los trabajadores asalariados e independientes deben afiliarse al pilar público, mientras que los afiliados de bajos ingresos (inferiores a 5 mil pesos uruguayos de mayo de 1995) pueden afiliarse también al pilar privado voluntariamente. Los militares, policías y afiliados a las llamadas cajas paraestatales (bancarios, notarios y algunos profesionales universitarios) no fueron afectados por la reforma. La supervisión del sistema privado está a cargo del Banco Central.

El sistema se financia con contribuciones de los trabajadores, empleadores y el Estado. Los trabajadores de bajos ingresos aportan el 15% de salario nominal al sistema público, pudiendo optar por volcar la mitad de sus aportes al sistema privado, en cuyo caso recibirán un estímulo en sus contribuciones al sistema público. Los trabajadores de ingresos medios y altos (cuya renta imponible mensual fluctúa entre 5.000–15.000 pesos y más de 15.000 pesos uruguayos de mayo de 1995, respectivamente) deben contribuir a ambos pilares (Banco de Previsión Social, 1998: 33–34). El trabajador cotiza por sus ingresos de hasta 5 mil pesos al sistema de reparto y el resto se vuelca en el sistema privado. El empleador aporta el 12,5% de la nómina al sistema público y el Estado contribuye al pilar público con fondos provenientes principalmente del impuesto al valor agregado. Para jubilarse es necesario tener 60 años de edad y contar con 35 años de servicios reconocidos (salvo para trabajos peligrosos). La pensión que otorga el sistema público es resultado del 50% del promedio de los ingresos durante los últimos 10 ó 20 años (dependiendo de si el trabajador cotizó por al menos 35 años) más un 0,5% adicional por cada año de contribución a partir de los 35 años con un tope de hasta un 82,5% de los ingresos. En el sistema privado la pensión corresponde a los ahorros acumulados más los intereses obtenidos. Los mayores de 70 años con 15 años de servicios pueden solicitar una pensión asistencial por edad avanzada. Para las pensiones de invalidez es necesario estar incapacitado para trabajar, no estar percibiendo otras prestaciones y acreditar dos años de servicios, con un mínimo de seis meses inmediatamente previos a la incapacidad. En este caso, la pensión del sistema público equivale al 65% del promedio de los ingresos de los últimos 10 años a menos que el afiliado haya trabajado por menos de 10 años, en cuyo caso se toma en cuenta solamente el número real de años trabajados.

En el sistema privado la pensión de invalidez temporal se paga hasta por tres años y si la invalidez es permanente la pensión es vitalicia y la prestación corresponde al 45% del salario promedio indexado de los últimos 10 años. Las pensiones de sobrevivencia se otorgan a los beneficiarios de quien al momento de fallecer haya sido pensionista, trabajador asegurado durante el año anterior, recipiente del seguro de desempleo o haya muerto dentro del año previo a la cesación de las prestaciones. Los beneficiarios de la pensión de sobrevivencia pueden ser la viuda, viudo, cónyuge divorciado, hijos o padres del fallecido, y la prestación oscila entre el 66% y el 75% de la pensión del asegurado, dependiendo de la relación con este último.

IV. COMENTARIOS FINALES

La revisión de los casos recién presentados revela una verdadera heterogeneidad en términos de los modelos de reforma adoptados por los diferentes países de la región. Tanto en cuanto a sus niveles de beneficios, reglas de elegibilidad y a la estructura de los sistemas aquí analizados existen diferencias sustantivas. La experiencia latinoamericana demuestra entonces no sólo que la mayor parte de los países de la región no produjeron reformas radicales, sino que dentro de aquellos que sí impulsaron transformaciones estructurales, las estrategias de reforma han sido más diversas de lo que comúnmente se reconoce.

Al mismo tiempo, existe también una multiplicidad de explicaciones respecto a por qué se produjo esta ola de reformas de pensiones en la región. Si bien es virtualmente imposible dar cuenta de todas las contribuciones existentes, la literatura politológica distingue al menos cinco explicaciones principales. Para los investigadores probablemente la mejor alternativa para explicar estas dispares estrategias de reforma consista en tomar en cuenta la relevancia de cada una de las variables que identifica la literatura, combinando distintos factores explicativos. Tal vez sólo así podremos capturar el complejo y diverso panorama latinoamericano.

REFERENCIAS

- Alvarenga, Ligia. 2002. "A Cinco Años de la Reforma de Pensiones en El Salvador y su Impacto en la Equidad de Género". *Documento 43, Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arce, Moisés. 2001. "The Politics of Pension Reform in Peru". *Studies in Comparative International Development* 36 (3): 90–115.
- Arellano, José P. 1985. *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924–1984*. Santiago: CIEPLAN–Alfabetas Impresores.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2004. *Seguridad Social en el Mundo*. Ginebra: AISS.
- Banco de Previsión Social. 1998. *La Seguridad Social en el Uruguay*. Montevideo: Productora Editorial.
- Barry, Christopher, Gonzalo Castañeda y Joseph Lipscomb. 1994. "The Structure of Mortgage Markets in Mexico and Prospects for Their Securitization". *Journal of Housing Research* 5 (2): 173–204.
- Bertraou, Fabio M., Rafael Rofman y Carlos O. Grushka. 2003. "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System". *International Social Security Review* 56 (2): 103–114.
- Boix, Carles. 1997. "Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses, and Divided Governments". *British Journal of Political Science* 27 (4): 473–496.
- Borzutzky, Silvia. 1990. "Chile". En *Social Welfare in Latin America*, editado por John Dixon y Robert Scheurell. Londres y Nueva York: Routledge.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1993. "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". En *Economic Reforms in New Democracies: a Social Democratic Approach*, editado por Luiz Carlos Bresser Pereira,

- José María Maravall y Adam Przeworski. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brooks, Sarah. 2002. "Social Protection and Economic Integration: The Politics of Pension Reform in an Era of Capital Mobility". *Comparative Political Studies* 35 (5): 491–523.
- Carrillo, Ubaldo. 2001. "Costa Rica: Así Será el Nuevo Sistema de Pensiones". *Documentos de la Fundación Interamericana para el Desarrollo y la Formación de Fondos de Pensiones Laborales*.
<http://www.finteramericana.org/sisprevi/documentos/Doc%20nuevo%20sist%20pensiones%20C.%20Rica.doc>
- Castiglioni, Rossana. 2005. *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973–1998*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Escobar, Federico y Osvaldo Nina. 2004. "A Pension Reform in Bolivia: A Review of Approach and Experience". *Study No. GI-E6*. La Paz: Grupo Integral.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1996. "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy". En *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, editado por Gøsta Esping-Andersen. Londres: Sage Publications.
- Espinosa-Vega, Marco A. y Tapen Sinha. 2000. "A Primer and Assessment of Social Security Reform in Mexico". *Economic Review* First Quarter: 1–23.
- Fernández Jilberto, Alex, y Andre Mommen. 1996. "Setting the Neoliberal Development Agenda: Structural Adjustment and Export-Led Industrialization". En *Liberalization in the Developing World*, editado por Alex Fernández Jilberto y Andre Mommen. Londres: Routledge.
- Grandolini, Gloria y Luis Cerda. 1998. "The 1997 Pension Reform in México". *Policy Research Working Paper 1933*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hernández, Diego. 2004. "Political Process and the Outcome of the Structural Reforms in Pension Systems". Trabajo presentado en el seminario Las Reformas de los Sistemas de Seguridad Social en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, abril 27–28, Montevideo.
- Huber, Evelynne. 1997. "Welfare Reform in Latin America: Comparative Perspective". Trabajo presentado en la conferencia Social Policies for the Urban Poor in Latin America. Welfare Reform in a Democratic Context, septiembre 12–14, Notre Dame.
- Huber, Evelynne, Charles Ragin, and John Stephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State". *American Journal of Sociology* 99 (3): 711–749.
- Huber, Evelynne y John D. Stephens. 2000. "The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective". Trabajo presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, marzo 16–18, Miami.
- Kay, Stephen. 1998. *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*. Ph.D. Dissertation, University of California, Los Angeles.
- Kay, Stephen. 1999. "Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone". *Comparative Politics* 31 (4): 403–422.
- Kleinjans, Kristin J. 2003. "The Colombian Pension System After the Reform of 1994: An Evaluation". *International Social Security Review* 56 (1): 31–52.
- Immergut, Ellen M.. 1992. *Health Policies: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Indermit, Gill, Truman Packard y Juan Yermo. 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press/World Bank.
- Liévano de Marques, Mirna. 1999. "La Reforma Previsional en El Salvador". *Synthesis Consultores Internacionales* http://www.synthesisci.com/pub_synt/diario/99/261199.htm
- Madrid, Raul. 1999. *The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America*. Ph.D. Dissertation, Stanford University.
- Madrid, Raúl. 2002. "The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America". *Latin American Research Review* 37 (2):159–182.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1999. "Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina". *Nueva Sociedad* 160: 133–150.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2001. "Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results, and Conclusions". *International Social Security Review* 54 (4): 67–92.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2005. "Assessing the World Bank Report Keeping the Promise". *International Social Security Review* 58 (2/3): 97–118.
- Mesa-Lago, Carmelo y Katharina Müller. 2002. "The Politics of Pension Reform in Latin America". *Journal of Latin American Studies* 34: 687–715.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2005. "Prospectiva de la Previsión Social: Valuación Financiera Actuarial del SIJP 2005/2050". *Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*. Buenos Aires: MTEySS.
- Müller, Katharina. 2002. "Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared". FIT Discussion Paper. Frankfurt: Frankfurt Institute for Transformation Studies.
- Müller, Wolfgang G. y Vincent Wright. 1994. "Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat". *West European Politics* 17 (3): 1–11.
- Naim, Moisés. 1993. "Latin America: Post-Adjustment Blues". *Foreign Policy* 92:133–150.
- Orioff, Ann S. 1992. *The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880–1940*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1996. "New Politics of the Welfare State". *World Politics* 48 (2):143–179.
- Queisser, Monika. 1997. "Pension Reform and Private Pension Funds in Peru and Colombia". *Policy Research Working Paper 1853*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Revollo, Alfonso C. 2004. "The Pension Reform in Bolivia: Implementing a Reform". IADB Working Paper. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Rofman, Rafael. 2000. "The Pension System in Argentina: Six Years After the Reform". *Social Protection Discussion Paper 0015*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Social Security Administration (SSA). 2003. *Social Security Programs Throughout the World*. www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/
- Stallings, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform". En *The Politics of Economic Adjustment*, editado por Stephan Haggard y Robert Kaufman. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science* 25:289–325.
- von Gersdorff, Hermann. 1997. "Pension Reform in Bolivia". *Policy Research Working Paper 1832*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Nueva York: Oxford University Press.

Rossana Castiglioni es Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame (EE.UU), becaria de FONDECYT y académica de la Escuela de Ciencia Política y del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales. Ha publicado artículos en *Electoral Studies*, *Latin American Politics and Society*, *Instituciones y Desarrollo* y otras revistas especializadas. Su libro *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973–1998* (Nueva York & Londres, Routledge) fue publicado este año. (e-mail: rossana.castiglioni@udp.cl)