



Resistencia, Chaco
6, 7 y 8 de julio de 2011

Gobernabilidad Democrática
Desarrollo Económico e Inclusión Social

**“Reformas previsionales en América Latina y Europa:
Herramientas conceptuales y metodológicas para
comparar los últimos cambios en los sistemas de
pensiones”**

Area Temática 4: Las experiencias de gestión y el diseño,
conducción y evaluación de políticas públicas para el desarrollo.

Temática: a) Desarrollo Social

Autor: Nelson Dionel Cardozo

Filiación institucional: UBA/ UADE

Datos de contacto: nelson.cardozo@gmail.com

Resumen

El objeto de esta ponencia es delinear una estrategia metodológica y conceptual para analizar las últimas reformas previsionales en América Latina y Europa. La finalidad de generar este tipo de conocimiento es orientar la investigación hacia la resolución de los acuciantes problemas de nuestra región, como ser los niveles crecientes de desigualdad, la calidad de la democracia, la pobreza estructural, la marginalidad, las brechas de género, la exclusión social, los derechos de las minorías, entre tantos otros. "El énfasis de las políticas públicas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores meta del científico y aplicar una objetividad escrupulosa, así como la máxima habilidad técnica al ejecutar proyectos convenidos." (Lasswell 1951: 14).

Una de las maneras de acumular nuevos saberes en esta área para "aprender" de los errores y aciertos de los otros, sin probar mediante el ensayo y error con un altísimo costo social, es la investigación comparada. La pregunta acerca de "cómo lo hacen los otros" es una forma de obtener conocimiento para la toma de decisiones. La comparación es fundamental para aislar las variables y poder extraer hipótesis acerca de cómo, con qué medios y con qué consecuencias se llevarán a cabo los programas gubernamentales. No obstante ello, hay que tener una serie de recaudos metodológicos a la hora de comparación: En primer lugar, se deben evitar las llamadas "*comparaciones Canada Dry*", tan comunes en las compilaciones sobre diferentes casos nacionales que, como mucho, tienen un capítulo introductorio o final que comenta los estudios del libro; segundo, las "*comparaciones de escritorio*" (sin un adecuado trabajo de campo, en base a datos secundarios); tercero, las "*comparaciones-jíbaro*" que reducen el mundo a un par de dimensiones mensurables cuantitativamente pretendiendo extraer conclusiones mediante el tratamiento estadístico de una o dos variables; y finalmente, las "*comparaciones ventrílocuo*" que ilustran la teoría con casos sin contrastación empírica (Hassenteufel 2009). En relación al tema previsional Busquets (2005) sistematizó los diferentes tipos de estudios comparativos en relación a las reformas previsionales, dividiéndolos entre cualitativos, cuantitativos y combinados. En su trabajo recupera la importancia de la existencia de estudios de caso profundos, la triangulación metodológica, el aporte a la creación de teoría de los análisis cualitativos; y la utilidad en la corroboración y predicción de los cuantitativos

Esta ponencia intenta delinear una tipología de reformas teniendo en cuenta los dos escenarios que presentan en el globo: La Unión Europea y América Latina. En el primer caso el principal problema que afrontan los sistemas previsionales es la sostenibilidad financiera producto de la disminución de la ratio entre aportes activos y beneficiarios del sistema, como consecuencia del aumento de la expectativa de vida. A ello se suma que el cálculo de las prestaciones en estos países aseguran una alta tasa de sustitución (porcentaje del ingreso que percibía antes del retiro el beneficiario) cercana en muchos casos al 90%. En el segundo escenario, América Latina, el debate transita, fundamentalmente por la extensión de la cobertura pasiva; los problemas de financiamiento frente a mercados laborales con altos niveles de informalidad; y la equidad de género. Una particularidad aquí es que en los años 90 varios países de la región han adoptado regímenes de capitalización individual (México, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay) que agravaron los problemas mencionados y sumó los denominados costos fiscales de la transición.

Por lo tanto, en América Latina se implementaron reformas tendientes a ampliar la cobertura, pero en dos modalidades: Los casos en donde se eliminaron las cuentas de capitalización individual (Argentina y Bolivia) que podemos denominar como "estructurales"; y los casos de reformas parciales en donde no se tocó el pilar privado (Chile, Perú y Uruguay), las cuales podemos llamar de "reformas no estructurales". En los países desarrollados se implementaron reformas paramétricas (Francia y Grecia), y se estudian las mismas en Estados Unidos, España y Gran Bretaña, en vista de los problemas de la sostenibilidad producto de una alta tasa de sustitución y una amplia cobertura. Las dimensiones a tener en cuenta son: 1) La relación entre el

régimen público y privado, 2) La modificación de parámetros para el acceso al beneficio; 3) Los cambios introducidos en la fórmula de cálculo del haber jubilatorio; 4) la creación de nuevas prestaciones; 5) los cambios en la administración; y 6) las principales finalidades de las reformas implementadas.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo realizará un estudio de algunas obras que tratan las reformas previsionales en clave comparada, haciendo especial hincapié en la parte metodológica. Como menciona Cochrane (1997) los datos estadísticos agregados “posibilitan identificar tendencias generales y delinear conclusiones igualmente generales, pero las brechas que dejan siguen siendo frustrantemente grandes” (Cochrane, 1997: 3). Por ello, la comparación ha dado por un lado, modelos de tipo descriptivos (Mesa-Lago, 2002) que han arrojado luz más allá de los datos cuantitativos, como así aportes para la comparación y modelización.

En este trabajo se toma la problemática de los sistemas pensiones en el nuevo milenio, intentando abrir la discusión sobre los nuevos tipo de reforma. La tipología de reformas hacia sistemas de capitalización de Mesa-Lago (2004) que delinea el pasaje desde sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, los cuales podían ser sustitutivos, mixtos y paralelos. Superada esa etapa, comienza a aparecer una nuevo ola de reforma que trata de hacer frente a las cuestiones del descenso de la cobertura, la brecha de género, mediante diferentes políticas. Por consiguiente, las preguntas que se hará este trabajo, son: ¿Qué características tienen esas nuevas reformas? ¿Qué diferencias y similitudes presentan? ¿Qué problemática intentan solucionar? ¿Cuál es el escenario socio-político en el cual se insertan? ¿Cómo se pueden agrupar esas reformas?

Este trabajo tomará el modelo de la Cuenta Única de la Seguridad Social elaborado por la CEPAL, como así también los estudios en materia de seguridad social realizados por Bertranou, Calvo y Bertranou (2010) y la AISS (2010). Las dimensiones que se tomarán para estudiar estas producciones serán: 1) Tipo de comparación utilizada (cualitativa - cuantitativa); 2) Proceso de selección de casos; 3) Principales hipótesis y modelos; 4) Oportunidades y debilidades del estudio. Finalmente se hará un ejercicio de esbozo de creación de tipología en base a las

últimas reformas previsionales para intentar aplicar la lógica y el diseño de conceptos en política social comparada.

LA COMPARACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

Dentro de las ciencias sociales una de las principales herramientas para la construcción de teorías de alcance medio es la comparación. Como menciona Sartori "la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones... o leyes del tipo si... entonces... Digo un método de control porque obviamente no es el único" (Sartori, 1991: 30). Dentro las ciencias sociales podemos encontrar: 1) el método histórico-ideográfico, que es solamente aplicable al caso, y por consiguiente no permite esbozar generalizaciones de regularidad. 2) el método estadístico en donde se procuran hipótesis causales haciendo correlato entre variables en base a un N elevado. La principal dificultad que reviste esta aproximación es la sobre simplificación del mundo una dos variables para poder hacer explicaciones macro causales que suelen ignorar las particularidades de los casos. Como menciona Mesa-Lago "el método estadístico abarca un número muy grande de casos o países, lo que facilita un amplio espectro en la comparación y la generalización de los resultados. Pero este método afronta desventajas fundamentales, las que resultan de limitaciones tiempo y recursos: 1) la dificultad para recopilar datos fiables y comparables, y ara poseer el conocimiento institucional adecuado sobre todos los casos y, por tanto, arribar a conclusiones válidas" (Mesa-Lago, 2002:21). Así mismo, en aras de poder incluir un alto N de casos se suele tomar casos que presentan cualidades de esencia diferentes, lo que Sartori denomina "estiramiento conceptual".

En tercer lugar, en el experimento controlado se comparan respuestas de un grupo experimental, expuesto al estímulo crucial, con las de un grupo de control equivalente, que no ha sido sometido al estímulo. En las investigaciones en la cuales se quiere medir la influencia de una variable en un grupo se intentará de simular un experimento controlando las variables para evitar la correlación espuria. Ello es así, porque siempre existe el peligro porque pueden aparecen variables que intervienen que están determinando el fenómeno Y, que el investigador no las tiene definidas. El método experimental es en políticas sociales costoso y difícil de

aplicar. Por un lado, reviste consideraciones morales y éticas que hacen descartarlo por principio: someter a una población al estímulo de un Plan Alimentario y a otra no para que actúe como grupo de control tiene costos humanos e implica una manipulación que va en contra de los derechos humanos; como así también las pruebas piloto le quitan realismo y por lo tanto no son transferibles a la vida social.

Por último, el método comparado, es el que mejor se ajusta a situaciones en donde el N no es muy alto (entre 3 y 10 casos), siendo una decisión intermedia entre el método estadístico, pero permite evitar la sobre simplificación incorporando más variables. Así, es posible crear conceptos de un nivel de abstracción medio (aplicable a un N pequeño o mediano y con un número relevante de variables que permita dar cuenta de la complejidad de las realidades sociales). En las ciencias sociales nos encontramos la mayoría de las veces con pocos casos para estudiar, en virtud de lo cual la comparación termina siendo -muchas veces por defecto- la única posibilidad para poder crear y someter a contrastación empírica hipótesis-. A continuación se analizarán algunos modelos comparados aplicados a políticas sociales.

ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Dentro de la literatura referida a la cuestión de la crisis de la seguridad social Schulthess (1994) sostiene que se presentan las siguientes cuestiones:

1. Problema redistributivos: Los sistemas de seguridad social han enfrentado dificultades para realizar de manera eficiente esquemas redistributivos desde un sector de la población hacia otro (tanto temporales, como intrageneracionales e intergeneracionales).
2. Problemas de eficiencia, centrados en una excesiva centralización administrativa; escaso aprovechamiento de los avances tecnológicos.
3. Expectativas: Se producen muchos cuestionamientos por parte de los afiliados en relación a las prestaciones, dado que esperan que las prestaciones revistan una alta similitud con el ingreso percibido durante la vida activa.
4. Exposición a la inflación.

A ello, se suman los factores demográficos (cada vez una mayor presión macroeconómica sobre los erarios públicos producto del aumento de la expectativa de vida) y del mercado de empleo (reducción de la ratio aportante activo en relación al número de jubilados), que ameritaron hacia finales del siglo pasado efectuar reformas a los sistemas de pensiones de corte Beverigiano. Así, “desde principio de las década de los 80 a la actualidad el sistema de previsión social ha arrojado anualmente resultados financieros negativo, que han debido ser cubiertos por el Gobierno con provenientes de impuestos generales. A su vez, los niveles de evasión y de rechazo al sistema aumentaron durante este período” (AIPP, 1995: 43). Esto es lo que comúnmente se llamara período de “maduración del sistema previsional”. Por consiguiente, surgió la necesidad de reforma. El debate transitó por tres ejes:

- a) Los sistemas de beneficio definido o de contribuciones definidas
- b) Regímenes de reparto o de capitalización
- c) Administración pública o privada.

Los textos consideran dos tipos de reformas de los sistemas de pensiones: las **paramétricas** y las **estructurales**. Las primeras se refieren a cambios de parámetros del esquema tradicional de reparto, como la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir para adquirir diversos derechos de pensiones, la tasa de aportaciones sobre la nómina y otros. Las reformas estructurales, implican que se modifique el régimen de beneficios definidos, el cual es financiado mediante el reparto lo cual conlleva a que se adopte total o parcialmente un sistema privado o de contribuciones definidas. Por tanto, el modelo puede ser sustitutivo cuando se abandona el sistema anterior de reparto y se adopta por completo uno basado en cuentas individuales de capitalización. En Europa central se optó por reformas paramétricas, mientras que en Europa Oriental y América Latina se implementaron sistemas de capitalización. Como menciona Montoya Melgas (2001) en “los países de la Unión Europea la materia que nos ocupa es el de mantener un alto grado de protección social, acorde a la tradición las condiciones precisas para alcanzar un mismo nivel de protección, pues las economías, la situación del empleo, el montante y la distribución del PIB, las disponibilidades presupuestarias, etc. presentan

diferencias, en ocasiones profundas (Montoya Melgar, 2001:23). El mecanismo introducido fue las jubilaciones graduales según la edad de retiro y años de cotización. En Estados Unidos, para los trabajadores, los beneficios completos se otorgan a la edad de 65 años si han nacido antes de 1938. La jubilación aumenta gradualmente hasta alcanzar los 67 años, -donde se otorga en forma completa-, para los nacidos después de 1960. Los beneficios reducidos están disponibles desde los 62 años. El aporte de trabajo requerido es de entre uno y diez años (10 años si cumplió 62 en 1991 o más adelante). Así mismo, la primera reforma previsional de Reino Unido data del período Thatcher y es de 1979; y la segunda tuvo lugar en 1986. Cuando comenzaron a otorgarse, las jubilaciones eran muy bajas, porque las inversiones privadas requerían cargas, comisiones, pagos de administración y muy poco se podía acumular en las cuentas individuales. Estas reformas implicaron una modificación del régimen basado en el aumento paulatino de la edad para jubilarse (68 años en 2050); suba de la jubilación estatal, con incrementos ligados a los ingresos más que a los precios; otorgamiento de jubilaciones por el hecho de residir en Reino Unido y no por los aportes previos, e incorporación obligatoria a un nuevo esquema de ahorros de bajo costo administrado por el Estado. Con este régimen, mediante el aporte estatal y los sistemas de ahorro, se puede llegar al 60% del salario de antes de la jubilación. Además, se permitió optar por otro sistema.

Por otro lado, en Europa Oriental, se plantearon los problemas del pasaje de una economía socialista a una de mercado; mientras que en América Latina, la cuestión principal fue la asfixia fiscal que tuvieron las economías de la región, sumado a escenarios de alta informalidad en los mercados de empleo, evasión, desempleo alto, pobreza y mala administración de las cajas jubilatorias. Como solución, se implementaron reformas parciales (no estructurales) en Europa; mientras que Europa del Este y América Latina se llevaron a cabo reformas hacia sistemas de capitalización (estructurales), como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Reformas hacia sistemas de capitalización en el mundo

Región	País
América Latina	México
	El Salvador
	Nicaragua
	Costa Rica
	Panamá
	República Dominicana
	Colombia
	Perú
	Bolivia
	Chile
	Argentina
Escandinavia	Suecia
Europa Oriental	Polonia
	Eslovaquia
	Hungría
	Polonia
	Estonia
	Croacia
	Bulgaria
	Letonia
	Lituania
	Macedonia
	Rusia
	Kosovo
	Kazajistan
	India
Hong Kong	
África	Nigeria

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la FIAP

LAS NUEVA OLA DE REFORMAS

En el Viejo Continente, durante los años recientes se han sucedido una serie de reformas tendientes a hacer más sustentables los sistemas de pensiones. En el caso francés, en octubre de 2010, la Asamblea Nacional promulgó una resistida reforma paramétrica en donde se elevó de 60 a 62 años la edad mínima de jubilación y de 65 a 67 años la edad para cobrar una pensión completa cuando no se haya cubierto el período de cotización, que ahora es de 40,5 años y pasará a 41 años en 2012. El Parlamento griego ese mismo año, aprobó la reforma previsional que eleva la edad jubilatoria de las mujeres a 65 años, equiparándola con la de los hombres, aumenta de 35 a 40 años el mínimo para obtener la pensión mínima y rebaja el haber medio. Por su parte, la OCDE apoyó la propuesta del gobierno español de aumentar la edad de jubilación de 65 a 67 años en España para el

2025, en aras de ajustar los retiros a la expectativa de vida, incluyendo también reformas en cómputo de jubilación, incluyendo toda la vida laboral.

En lo que respecta a América Latina; Chile mediante la ley 20.255 de 2008, crea un sistema de pensiones solidario de carácter no contributivo para las personas que se encuentren sin cobertura de nacionalidad chilena o con 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: i) la *Pensión Básica Solidaria*, enfocada en aquellas personas que no tienen derecho a ningún tipo de pensión, y ii) el *Aporte Previsional Solidario*, que va en ayuda de las personas que tienen beneficio, pero que son de muy bajo monto. También a partir de julio de este año se comenzó a beneficiar a los hombres y mujeres que tienen más de 65 años y las personas de entre 18 años y menos de 65 años que sufren de alguna invalidez y que, a diferencia de las antes señaladas, sí tienen derecho a pensión en algún régimen previsional (excluidas las cajas de las Fuerzas Armadas y de Seguridad). A sus pensiones se le adiciona un complemento en dinero, llamado *Aporte Previsional Solidario* (APS).

En Brasil, la reforma de abril de 2003, tuvo tres objetivos fundamentales: la creación de un régimen previsional con reglas convergentes para los futuros trabajadores del sector público; un fuerte ajuste paramétrico para la generación de los actuales trabajadores, y la creación de una contribución solidaria de los actuales jubilados, que obtuvieron sus beneficios con base en prerrogativas bastante generosas. Los puntos sobresalientes de la reforma Lula son:

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

En Uruguay se efectuaron reformas paramétricas y se adicionaron nuevas prestaciones en el año 2008. Se creó una, una prestación no contributiva para aquellos adultos mayores no alcanzados por el régimen contributivo. Por otro lado, se rebajaron los años de servicios requeridos para acceder a la jubilación común, donde se pasa de 35 años a 30 años, como así también se computa un año de servicios por hijo para las mujeres.

En los casos de Bolivia y Argentina, podemos ver nuevas reformas que se alejaron de los sistemas de capitalización individual, volviendo al monopolio de la jubilación pública. En Argentina, a raíz de la crisis financiera mundial el gobierno nacional toma en el año 2008 la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto hasta ahora existente. El nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es 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 al régimen público. Así mismo, en el año 2006 y 2010 se crearon regímenes especiales para los científicos y docente universitarios, en donde se mejoró el cálculo del haber; y en el año 2010 se flexibilizaron los parámetros para el personal de la industria de la construcción.

En Bolivia, el año pasado se efectuaron reformas paramétricas disminuyendo la edad mínima de jubilación de 60 años (65 antes de la reforma de 2009) a 58 años para hombres y mujeres, aunque las mujeres pueden reducir la edad de jubilación un año por cada hijo hasta un máximo de tres hijos. Los mineros pueden jubilarse a los 56 años de edad o a los 51 años si trabajaron en condiciones insalubres. La nueva ley también creará un fondo (el Fondo Solidario) para garantizar una pensión mínima a los trabajadores de bajos ingresos o independientes que no cumplan con los requisitos para la pensión contributiva completa. Estas pensiones ascenderán al 70 por ciento del salario mínimo nacional y exigirán al menos 10 años de cotizaciones, con un aumento de 6 por ciento por cada año de cotizaciones adicional. Así mismo, se incluyó la modificación del cálculo de las prestaciones de pensión, que se hará

sólo sobre la base de las últimas 24 cotizaciones (los últimos 2 años).

En suma, vemos que en el nuevo siglo, desde diferentes tipos de políticas públicas, con disímiles concepciones y contenidos, que van efectuando reformas a los sistemas de pensiones para tratar de responder a los problemas que atraviesan los mismos. La estrategia adoptada fue tanto las reformas paramétricas o parciales, como las mudanzas estructurales. A continuación, se esbozarán los modelos comparativos bajo los cuales se pensaron las reformas previsionales en nuestra región en los últimos años.

LOS MODELOS COMPARATIVOS: LA COMPARACIÓN DE LA CEPAL

En el informe de la CEPAL "La seguridad social en América Latina y el Caribe" se intenta delinear una metodología para medir el gasto en seguridad social que permita la construcción de datos cuantitativos comparables entre países. Por consiguiente se intentó una técnica capaz de distinguir variables cualitativas, pero que asumen valores cuantitativos. Esto quiere decir, que se hace la distinción entre la naturaleza distributiva o no distributiva del sistema (si es posible efectuar o no redistribución entre los diferentes beneficiarios que aportan al sistema en base a criterios de solidaridad), lo cual puede resumir en el principio de "redistribución" y "beneficio". En segundo lugar, se hace la distinción entre el carácter "obligatorio" o no obligatorio", en tanto y cuanto define la decisión de gobierno de caracterizar al beneficio como un bien meritorio. En tercer, lugar se analiza el tipo de institución proveedora, es decir si es administrado por el Estado - si es componente del gasto público- o no gubernamental -empresa privada o asociación sin fines de lucro -en este caso no es incluida dentro del gasto público.

En base a esta tipología de tres criterios se dan los siguientes tipos de gasto en la seguridad social. Vale decir que es un modelo complejo (en base a tres variables -compulsión, administración y redistribución-), que presenta la innovación de ser cuantificada mediante el Gasto en Seguridad en los Sistemas de Seguridad Social. Dentro del criterio de seguridad social incluye el sistema de previsión social -seguros y beneficios- y al sector de la salud-. En base a ello, se elabora la Cuenta Única de la Seguridad Social, en donde por un lado se puede "cuantificar" el monto

invertido en el rubro -dimensión cuantitativa-. Pero, lo más innovador de dicha tipología, es que permite mostrar “cuál es la forma de ese gasto social” -dimensión cualitativa-. En el siguiente cuadro, se resumen, las categorías de prestaciones de la seguridad social en base a la clasificación tripartita elaborada por la CEPAL.

Cuadro 2: Tipo de Gasto Social en Seguridad Social

FINACIAMIENTO	OBLIGATORIO		NO OBLIGATORIO	
ADMINISTRACION PPIO. DE BENEFICIO	Gobierno	Institución no gubernamental	Gobierno	Institución no gubernamental
No cumple	Público y redistributivo	Redistributivo	Público y redistributivo	Redistributivo
Cumple	Público	Sólo bien meritório	Público	Privado (no es seguridad social)

Fuente: Cetrángolo y Goldschmit (2009)

En lo que respecta a la metodología se efectúa una comparación sincrónica mediante la técnica “sistemas diferentes”, ya que la ordenación se realiza en base a las siguientes dimensiones: a) Organización territorial -si es federal o unitario; b) Sistema de Previsión Social; y c) Sistema de salud; buscando la mayor diversidad institucional.

Cuadro 3: Selección de casos en Cetrángolo y Goldschmit (2002)

Dimensión	Argentina	Chile	Colombia
Organización territorial	Federal	Unitaria	Unitaria descentralizada
Sistema previsional	Mixto	Sustitutivo - Multipilar	Paralelo
Sistema de salud	Fragmentado	Privatizado con pilar asistencial	Funciones de financiamiento y prestación separadas

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2009)

El tipo de estudio finalmente logrado es una cuantificación de los tipos de gasto en Seguridad Social, lo que permite dos operaciones: Por un lado la ponderación de cada uno de los componentes de gasto, pudiendo esbozar

ordenación en base a cada uno de los criterios; por otro lado, la combinación de todos los elementos permite crear tipologías de gastos en seguridad social. Como mencionan los autores, “desde un punto de vista cuantitativo, las experiencias que aquí se presentan permiten dar una idea de la magnitud de la seguridad social y su relación con los principales agregados de gasto público en la región” -dimensión cuantitativa- y así mismo, “el estudio comparativo a nivel sectorial permite obtener una visión más acabada de las acciones que llevan los Estados en cada componente de la Seguridad Social” (Cetrángolo y Goldsmith, 2009: 27). Por consiguiente, esta construcción de metodología hace plausible la recolección de datos, que admiten un tratamiento tanto cuantitativo (el que arrojaría resultados fecundos con el relevamiento en todos los países de la región) y cualitativo con la capacidad de crear teorías de alcance medio, en lo que respecta al Gasto en Seguridad Social en América Latina. Infelizmente, como suele ocurrir con los datos producidos por el organismo, siempre acaba en un procesamiento de datos de tipo descriptivo que tiene como corolario un gráfico -en el cual no figuran los números absolutos a los efectos de imposibilitar a la comunidad el tratamiento y presentación posterior) sin un adecuado tratamiento estadístico mediante software de las ciencias sociales (SPSS, STATA) que muestre alguna relación entre variables, en virtud de lo cual adolece de dos grandes defectos: En primer lugar, no cumple su función de producción de base de datos “disponible” para los científicos sociales, ni elabora tipologías ni explicaciones causales de tipo cuantitativo.

LAS COMPARACIONES DIACRÓNICAS: BERTRANOU, CALVO Y BERTRANOU

Bertranou, Calvo y Bertranou (2010), intentan hacer un esquema general de las tendencias en las reformas a los sistemas de capitalización. La idea central que maneja el artículo “grosso modo” es que la nueva oleada de reforma intenta mejorar la cobertura, la equidad y la eficiencia del sistema de pensiones en los sistemas que fueron hacia la capitalización, mediante tres tipos de reformas: la libre opción entre cuentas de reparto y capitalización; solidaridad y distribución del ingreso; y la creación de fondos de reserva para pensiones públicas. Por otro lado ha intentado mejorar las cuentas individuales mediante la expansión de la cobertura, aminorar los costos de las cuentas individuales y poner reglas de inversión para activos de pensiones.

Este artículo efectúa una comparación diacrónica entre los países de América Latina que experimentaron reformas hacia sistemas de capitalización. La selección de casos se hace utilizando la técnica de sistemas similares para el primer momento, asumiendo que comparten la misma propiedad (reforma hacia sistemas de capitalización) y distinguiendo los tipos de sub-clase, según la tipología de Mesa-Lago (2004) en donde distingue el tipo de sistema de reemplazo (Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana), Suplemento (Perú, Colombia) y Alternativo (Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica). La hipótesis que manejan los autores es que la finalidad de las cuentas individuales introducidas es que “se esperaba que esto motivara a los trabajadores a contribuir y aumentara la cobertura y las tasas de cumplimiento de las cotizaciones obligatorias” (Bertranou y otros, 2010: 2). Luego se analizan los efectos de estas reformas en lo que respecta a la tasa de cobertura pasiva, la redistribución intergeneracional e intrageneracional, las deficiencias en las regulaciones. Estos impactos, en las reformas son la variable independiente que explica la segunda ola de reforma, en donde los ejes centrales son: 1) permitir a los trabajadores la vuelta al régimen de reparto; 2) la incorporación de mecanismos de redistribución de ingresos y solidaridad, y 3) la creación de nuevos fondos públicos para pensiones. Así mismo, contempla la mejora en las cuentas individuales en base a los pilares de 1) Expansión de la cobertura pasiva; 2) Menores costos de las cuentas individuales; y 3) reglas de inversión para activos de pensiones.

El principal error que comete este análisis es que intenta borrar las diferencias de sub-clase en las reformas intentando poner en un continuo todos los casos de la región, en donde trata de poner a los procesos como cambios no estructurales. Así sostienen que:

“la segunda ronda de reformas a las pensiones iniciada después de 2005, ha reforzado el involucramiento de las instituciones públicas en el sistema de pensiones. Además, numerosos países han introducido medidas para mejorar las cuentas individuales. La idea fuerza detrás de la segunda ronda de reformas ha sido aumentar la cobertura, la equidad y la eficiencia del sistema. Con la excepción de Argentina, que re-nacionalizó su sistema de pensiones, la segunda ronda de

reformas parece ser menos radical comparada con los cambios rupturistas introducidos durante la primera ronda” (Bertranou y otros, 2010: 6).

Aquí encontramos que la hipótesis descriptiva que sostiene que se efectuaron las mudanzas para aumentar la cobertura, equidad y eficiencia se hizo mediante reformas NO ESTRUCTURALES, se encuentra con EXCEPCIÓN de Argentina. Lo que encontramos aquí, es que la regla encierra excepciones, en virtud de lo cual vemos que hay un denominado perro-gato que menciona Sartori (1999), en el sentido que nos topamos con “un gato que ladra”. Por consiguiente, no es que hay reglas “con excepciones” -es decir, que se explica el caso que no responde a la ley mediante una hipótesis ad hoc-, sino que en esencia el problema que reviste este estudio es que presenta fallas en la comparación. La respuesta es sencilla: se debe reformular la ley para hacer entrar únicamente a los casos que son plausibles que presentan el fenómeno. Una posible solución sería diferenciar los tipos de reformas mediante una primera aproximación descriptiva. Así las cosas, no es que existen en América Latina reformas menos radicales, con la excepción de Argentina, sino que por el contrario hay diferentes tipos de reformas: algunas no estructurales (como Chile, Perú, Uruguay y Colombia) y otras de tipo estructurales hacia sistemas de reparto (Argentina y Bolivia). Entonces no nos quedan “extraños compañeros de cama” en la clasificación, sino que hemos distinguido los perros de los gatos y pudimos esbozar heurísticamente DOS TIPOS DE REFORMAS desde sistemas de capitalización: ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES. La utilidad que presenta este momento, es que permite ordenar en base a criterios (profundidad de las reformas, principal proveedor de la seguridad social, o situación del sistema de capitalización) que hacen posible construir teoría empírica a futuro.

LOS APORTES DE LA AISS

En el informe de la AISS “Una seguridad social dinámica para las Américas” parte de una comparación diacrónica tomando una idea muy similar a los aportes referidos más arriba. Sostienen que en la primer ola de reformas se toman las siguientes providencias: 1) de sistemas de prestaciones definidas a cotizaciones definidas; 2) de sistemas de reparto a capitalización individual; y 3) de fuentes de

financiación integradas a fuentes de financiación integradas. En el momento B, es decir la última década, nos habla de la tendencia general que se está siguiendo en los sistemas de pensiones en relación al multipilarismo que combinan sistemas de capitalización y reparto con sistemas de prestaciones definidas con contribuciones definidas. Como ejemplo de este tipo de reformas, se cita los casos de Perú y Chile que ha implementado un pilar solidario financiado con rentas generales. La recomendación que alienta ese texto es el pasaje hacia sistemas integrados por uno básico basado en rentas generales y otro contributivo de carácter suplementario que haría que los afiliados tuvieran incentivos para “mejorar” sus haberes jubilatorios cotizando. Además agrega la idea de las cuentas notoriales de cotizaciones definidas, o sea la introducción a los esquemas de financiamiento público de fórmulas actuariales, o basar el cálculo de las pensiones en las contribuciones aunque sea de reparto. Finalmente menciona la cuestión de la solidaridad en tanto a los grupos que menos cotizaciones poseen y la cuestión de género, esto último que ha estado muy presente en todas las reformas a los sistemas de pensiones recientes (Argentina 2006, Chile 2008, Uruguay 2008, Bolivia 2010). La propuesta sostenida son los pilares solidarios con montos bajos, borrando la idea de ciudadanía, y además ocultando que muchos de los sistemas contributivos de reparto se financian con rentas generales que aporta la sociedad toda, pero beneficiando a los que se encuentran en el sector formal de mercado de trabajo que en muchos casos apenas alcanza a la mitad de los trabajadores.

No obstante ello, advierte que la Argentina, “sigue una dirección contraria a la de muchos sistemas multipilares recientes.” (AISS, 2010: 16) En virtud de ello, acá encontramos otra “excepción a la regla” que ni siquiera es tenida en cuenta en la formulación de las preposiciones finales, a saber: “En todos los sistemas de pensiones se da la necesidad de satisfacer mejor dos expectativas que van unidas: La mayor capacidad de elección individual y la satisfacción de los derechos individuales universales” AISS, 2010: 17). Por consiguiente, nuevamente se incurre en el mismo, error ya hay una incapacidad del modelo de hacer encajar casos “anómalos” -Argentina, y más recientemente Bolivia-.

Ambos artículos adolecen de algunos defectos a la hora de la comparación: no dan cuenta de los criterios utilizados para clasificar las reformas e intentan dar

cuenta de todos los casos sin crear una tipología que ordene la diversidad de casos. En primer lugar, no tienen en cuenta uno de los aspectos más importantes de la reforma en América Latina: La existencia de reformas paramétricas que amplían el derecho, como en el caso de Bolivia y Uruguay, a lo que se suma la creación de los regímenes especiales. Eso es justamente todo lo contrario a lo que está aconteciendo en Brasil: si bien por un lado se creó un régimen especial para trabajadores rurales, se está permanentemente tratando de cercenar los privilegios de algunos sectores -los empleados públicos-, tal y como ocurre en Europa. Al mismo tiempo se debería indagar por qué se está yendo en contra de la tendencia general que se da en Europa y Estados Unidos, que la reforma paramétrica que aumenta la edad jubilatoria.

Un aspecto acertado en el análisis es la problemática de cobertura y la equidad de género, lo cual puede verse que en todos los casos se encuentra presente en todas las reformas. Pero lo que poco explica estas tipologías es el caso argentino que ha avanzado en varias etapas para culminar en la re-estatización del sistema previsional. Ambos artículos reconocen la importancia de las pensiones no contributivas como un nuevo pilar en la previsión social latinoamericana, pero no dan cuenta de la sustentabilidad a futuro, sobre todo frente a la expectativa de vida. Finalmente, creo que discutir la cuestión latinoamericana, por fuera de lo que sucede en Europa es un debate poco productivo que no toma en cuenta las lecciones que pueden darnos los países desarrollados.

HACIA UN MODELO COMPARADO DE REFORMAS

Una posible aproximación a las reformas previsionales en forma comparada sería la resolución del problema de la descripción de las mismas en base a una nueva tipología. Hemos mencionado que el principal problema que nos encontramos es que hay "dos casos anómalos" -Argentina y Bolivia- que no entran dentro de la ley descripta -reforma gradual hacia el multipillarismo-, por consiguiente la solución es la creación de otro tipo de reforma en base a varios criterios: 1) Relación entre el régimen público y privado; 2) Modificación a los parámetros de acceso al beneficio; 3) Modificación de la forma del cálculo; 4) el

carácter de las nuevas prestaciones; 5) La administración de la Seguridad Social, y 6) la finalidad de la reforma.

Cuadro 4: Tipología de reformas en el siglo XXI

Aspecto	Modelo de reforma		
	Liberal	Neoestatista	Post-corporativista
Relación en régimen Público/privado	Mantiene pilar de capitalización	Reestatización del pilar privado	Estado sigue siendo el principal proveedor
Parámetros	No toca requisitos	Reduce parámetros	Amplía parámetros
Fórmula de cálculo	No modifica	Incluye mejoras en el cálculo y movilidad	Homologa fórmulas/ Reduce tasa de sustitución
Nuevas prestaciones	Pilar no contributivo permanente	Pilar contributivo	No crea nuevas prestaciones
Administración	Reasigna funciones a los organismos de la SS en base a las nuevas prestaciones	Mayor autonomía y autarquía a los organismos de la SS	Centralización y mejoras en la administración
Finalidad	Acción residual focalizada	Recuperar el rol central del Estado en SS	Reducir privilegios sectoriales y dar mayor sustentabilidad al sistema
Casos empíricos	Chile, Perú	Argentina, Bolivia	Reino Unido, España, Francia, Grecia

Elaboración propia

Dentro de las primeras reformas, tenemos el modelo liberal, que son aquellos países que realizan reformas graduales manteniendo el pilar de capitalización sin modificar los extremos para acceder a los beneficios contributivos ni modificar la fórmula del cálculo, pero incluyen el pilar no contributivo como una acción residual focalizada a cargo de los organismos de la seguridad social. Ellos son los casos de Colombia, Chile y Perú. En el otro extremo tenemos los casos de Bolivia y Argentina que por el contrario, han eliminado el pilar privado, incluyen reformas paramétricas -en caso Argentino esto no se corrobora-, incluyen mejoras en el cálculo y movilidad de las prestaciones, crean nuevas prestaciones en base al pilar contributivo, recuperando el rol central del Estado en materia de Seguridad

Social. Lejos de estas latitudes tenemos las reformas post-corporativistas, en donde podemos localizar los casos de los países desarrollados que han realizados reformas paramétricas para elevar los requisitos, a la vez que eliminan regímenes de privilegio y reduciendo la tasa de sustitución, a los fines de darle una mayor sustentabilidad a sus sistemas previsionales públicos.

Por consiguiente, aquí tenemos un ejemplo de cómo es posible crear sortear un problema que se da dentro de la comparación, reformulando la generalización y creando nuevos conceptos en base a los casos empíricos cotejados en la realidad. Dado que encontramos realidades muy disímiles con tipos de reformas diferentes, es que nos hemos visto obligados a reformular la tipología tradicional, comprendiendo la diversidad de políticas previsionales que se encuentran en la actualidad en los países del mundo.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se realizó un análisis de los aportes de algunas obras comparativas en seguridad social intentando advertir la lógica de la comparación y detectando sus principales limitaciones y ventajas. Tradicionalmente, el enfoque comparativo proviene de la ciencia política y en la actualidad es utilizado en la disciplina dentro de los marcos teóricos de las instituciones políticas (sistemas de gobierno, sistemas de partido, sistemas electorales, juego de actores, etc.) Sin embargo, dentro de las políticas públicas ha sido descuidado y fue en la comparación del Estado de Bienestar en donde ha dado una profusa literatura. Como menciona Ferrera “en el lapso de tiempo que va desde los años cincuenta hasta hoy, el estudio del Estado de Bienestar ha logrado mantenerse en la ruta de aquel ‘mar abierto de la comparación’ (...) en el cual parecen haber naufragado otros sectores de estudio. La navegación ha atravesado, es verdad, las aguas peligrosas del provincialismo configurativo, primero, y de la ‘cuantomanía onnicorrelativa’, después; pero el sector no ha sufrido daños demasiado graves, más bien se ha robustecido” (Ferrera, 1999: 173). Por otro lado, hay valiosos aportes de autores latinoamericanos que han pensado la categoría de Estado de Bienestar en nuestra región (los aportes de Martínez Franzoni y Filgueira son indispensables), por lo que podemos afirmar que la comparación en el área de las políticas se ha

visto abonada, por construcción de teoría empírica en base a los casos locales y no hemos naufragado en el mar de las comparaciones "Canada Dry" -compilaciones de casos yuxtapuestos en libros de compilación con título comparativo- ni a las "comparaciones jíbaro"-informes estadísticos cepalinos o bancomundialistas que arrojan números pero que no tienen ninguna teoría detrás-. Abordar en base a marcos teóricos con parsimonia diversos casos es un insumo útil tanto para arrojar nuevos conocimientos y construir teorías, como para aprender "como lo hacen los otros" en aras de diseñar e implementar mejores políticas sociales. Teoría y praxis; construcción de conocimiento y gestión pública: son dos caras de una misma moneda.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010): Una Seguridad Social Dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional .Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra.

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.

BERTRANOU, Fabio (2004) Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Reformas, Paradigmas y Temas Emergentes. OIT, Santiago de Chile

BERTRANOU, Fabio; Esteban CALVO, y Evelina BERTRANOU (2010) ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?, CRR, Mayo 2010 IB#9-14

BUSQUETS, José (2005) "Explicando las reformas de la seguridad social en el mundo". Ponencia presentada en las IV Jornadas de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.

CEPAL (2006): La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Febrero de 2006

CETRANGOLO, Oscar y GOLDSCHMIT, Ariela (2009): "Metodología, experiencia comparada y recomendaciones". En: Cetrángolo, O. (editor): La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD. Pág. 9 a 37.

CHAIA, Alberto; Antonio Martínez y Luis RODRÍGUEZ (2007) "Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina". Disponible en http://download.mckinseyquarterly.com/LA-Pensions_Spanish.pdf

COCHRANE, Allan (1997): "Comparative Approaches and Social Policy". En: Cochrane, A. and Clarke, J. (ed): Comparing Welfare States: Britain in International Context. Sage Publications/The Open University. London

COCHRANE, Allan (1997): "Looking for a European Welfare State". En: Cochrane, A. and Clarke, J. (ed): Comparing Welfare States: Britain in International Context. Sage Publications/The Open University. London.

- DE PAULA, Martín (2010): "Un nuevo ciclo de reformas en América Latina: Un análisis de los fundamentos de los discursos en la reforma previsional chilena del año 2008". Buenos Aires. Mimeo.
- DEL ÁGUILA CARZOLA, Olimpia (2010) "Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿Hacia un nuevo modelo? Memoria para optar al grado de doctor, Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000): Fundamentos sociales de las economías postindustriales . Ariel. Barcelona.
- FERRERA, Maurizio (1999) "La comparación y el Estado de Bienestar: ¿Un caso de éxito?. En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (comp) : La comparación en ciencias sociales. Alianza Editorial. Madrid.
- FILGUEIRA, Fernando (2007): Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Pág. 7 a 21 y 53 a 61. Santiago de Chile: CEPAL (Serie Políticas Sociales N° 135).
- GIAMBIAGI, Fabio (2007) Reforma da previdência. O encontro marcado. A difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Elsevier Editora Ltda. São Paulo.
- INTERNACIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (2010): ISSA Social Security Research and Policy Manual. ISSA, Génova.
- ISUANI, Aldo (2006): "El Estado de Bienestar argentino. Un rígido bien durable". Mimeo.
- ISUANI, Ernesto (2010) "La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas". En revista Nueva Sociedad N° 226 marzo-abril de 2010. <http://www.nuso.org>
- JAY, Stephen y Tapen SINHA (2008) Lessons from Pension Reform in the Americas,. Oxford University Press, Oxford.
- MARTÍNEZ-FRANZONI, Juliana (2005) "Regímenes de Bienestar en América Latina: Consideraciones generales e itinerarios regionales. En Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, volumen 4, número 2.
- MESA LAGO, Carmelo (2000): "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI". Documento CEPAL N° 36 (Serie Políticas Sociales). Santiago de Chile.
- 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.
- MESA-LAGO, Carmelo (2002): "Parte I-Introducción". Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica. FIU/Nueva Sociedad. Venezuela (Pág. 17-41).
- MESA-LAGO, Carmelo (2004) "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los MESA-LAGO, Carmelo (2004): "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales en América Latina" En Revista de la Cepal N° 84, diciembre.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo (2001) " El modelo social europeo y los procesos de reforma de la Seguridad Social en América Latina". Documento presentado en la Conferencia de Ministros de Seguridad Social de Europa y Latinoamérica, Madrid. Disponible en <http://www.causaestudiantil.com.ar/form/economia/Optativas/EconomiadelaSeguridadSocial/Apuntes/Montoya%20Melgar%20-%20El%20Modelo%20Social%20Europeo%20y%20los%20Procesos%20de%20Reforma%20de%20la%20Seguridad%20Social%20en%20Ame.pdf>

ROFFMAN, Rafael; Eduardo FAJNZYLBER y Germán HERRERA (2010) "Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. En revista CEPAL 101, agosto.

ROFFMAN, Rafael y LUCCHETTI, Leonardo (2006) "Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura". Documento del Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>.

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

SARTORI, Giovanni (1999) "Comparación y método comparativo". En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (comp) : La comparación en ciencias sociales. Alianza Editorial. Madrid.

SCHULTHESS, Walter, (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.

TITMUS, Richard (1974) Social Policy. Allen & Unwin, Londres.

UTHOFF, Andras (2006) "Brechas del Estado de bienestar y Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. En Revista de la CEPAL 89, agosto, Santiago.

RECURSOS EN LA RED

www.clarin.com

www.eclac.cl

www.elpais.com

www.fiap.org.cl

www.issa.int

www.oiss.org