

# Estado y modelo de desarrollo en América Latina: *El caso de las reformas previsionales de Chile y Argentina*

JOSÉ MIGUEL SANHUEZA

Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile

*jmsanhueza@gmail.com*

**Resumen:** El presente artículo intenta realizar un ejercicio de comparación respecto de la evolución de los sistemas previsionales de Chile y Argentina, vinculando el devenir de cada uno de estos casos nacionales a la dirección que va asumiendo el proceso de desarrollo en cada país. Las diferencias entre ambos casos respecto, tanto a la instalación del régimen de capitalización individual, como a la respuesta que en los años recientes uno u otro país otorgan a las limitaciones de este sistema, son puestas en relación con la linealidad de la transformación neoliberal chilena y la conflictividad e inestabilidad del caso argentino, particularmente a partir del rol de la gran industria y el sindicalismo como agentes de presión sobre la acción estatal.

**Palabras Claves:** *Estado, privatización, giro neoliberal, sistema de reparto, capitalización individual*

## Introducción

Existe un relativo consenso en el pensamiento social latinoamericano acerca de las diferencias que presentan los procesos de modernización en América Latina posteriores a la crisis de la hegemonía oligárquica en comparación a las experiencias propias del mundo occidental, particularmente en lo que concierne al tipo de sujeto social que los impulsa. Múltiples autores en distintos momentos han puesto de manifiesto lo inaplicable que resulta, a la hora de caracterizar dichos procesos, la imagen de una burguesía emergente (el “*empresario schumpeteriano*”) que desafía y sobrepasa a las oligarquías, planteándose que después de la hegemonía oligárquica, más que el predominio de una determinada clase, vendrá un período de pugna entre distintos proyectos de alianzas sociales. La inexistencia de una hegemonía de clase propiamente tal, y por lo tanto de un proyecto de clase capaz de perfilar la organización general de la sociedad, pondrá al Estado en un rol central como articulador de un consenso amplio y difuso en términos clasistas, idea que Weffort<sup>1</sup> resumió en su momento bajo el concepto de “*Estado de compromiso*”.

---

1. Weffort, Francisco (1968) “Clases populares y desarrollo social: Contribución al estudio del ‘Populismo’” en Revista Paraguaya de Sociología, 5(13)

Es a partir de aquel momento histórico en el cual, según numerosos autores, es posible caracterizar la política en América Latina como un proceso en torno a la política estatal, es decir, se configura un modo del conflicto social y político orientado a la acción del Estado, en el cual la organización de los diferentes sectores sociales se refiere mayoritariamente en torno a presionar y obtener beneficios de ella. Faletto<sup>2</sup> resumirá esto planteando que el Estado en muchos casos “regula” la constitución de los actores sociales y con ello de las fuerzas políticas, de ahí que para distintos actores el problema de la acción política no es sólo controlar el aparato estatal, sino definir, en el Estado y por medio de él, un modo de relación.

El presente artículo se sitúa sobre este marco, entendiendo las reformas emprendidas en y desde el Estado como momentos de medición de fuerzas de actores sociales, cuya existencia y capacidad de incidencia sobre la acción estatal (o ausencia de ella) determina el curso que finalmente estas reformas asumen, y dan cuenta en su conjunto del carácter social que asume el Estado en relación al modelo de desarrollo. En este sentido, cobra relevancia dar cuenta de los diversos grados de profundidad y orientación que asumen en cada país ciertos cursos de reformas comunes a lo que se caracteriza frecuentemente de manera típico-ideal como el “giro neoliberal”, en tanto hitos constituyentes que ponen de relieve una diversidad de grados de profundidad y orientación que asume este giro, constituyendo una pluralidad de “estilos de desarrollo”<sup>3</sup> en la región que, siguiendo a Ruiz<sup>4</sup>, frecuentemente es olvidada por ideologismos de distinto signo, fruto de un excesivo énfasis en la transformación económica y los sesgos que produce la excepcionalidad del caso chileno en el concierto latinoamericano.

La reforma previsional, objeto del artículo presente, se enmarca dentro de un segundo ciclo de reformas propias del “giro neoliberal” (posterior a una primera etapa caracterizada principalmente por la privatización del sector productivo del Estado y el giro primario-exportador): el *desmantelamiento de los servicios públicos* propios del período anterior, es decir, el traspaso de la mayor parte de la provisión estatal de salud, educación, vivienda y previsión social a manos privadas, situación que incide de manera notoria en las condiciones de vida de los sectores medios y populares anteriormente beneficiados por el énfasis redistributivo del gasto social<sup>5</sup>, agudizando con ello las diferencias internas en función de distintos niveles de ingreso.

---

2. Faletto, Enzo (1989) “La especificidad del Estado en América Latina” en Revista de la CEPAL, (38), Santiago

3. El concepto de “estilos de desarrollo” hace referencia a “la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir”. Pinto, Aníbal (1976) “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, Revista de la CEPAL, Santiago, pp. 73-93

4. Ruiz, Carlos (2006) “América Latina y la ‘excepcionalidad chilena’: ¿Asincronía temporal o destinos divergentes?”. En Baño, Rodrigo (ed.) “Chile en América Latina: Integración o desintegración regional en el Siglo XXI. Homenaje a Enzo Faletto”, Cátedra Enzo Faletto de Estudios de América Latina, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

5. Baño, Rodrigo y Faletto, Enzo (1999) “Transformaciones sociales y económicas en América Latina”, Santiago, Cuadernos del Departamento de Sociología, Universidad de Chile

El artículo explorará los casos de Chile y Argentina, dos países que implementaron regímenes previsionales de capitalización individual, en los cuales las contribuciones de los trabajadores se realizan hacia una cuenta particular cuyo crecimiento (y por tanto, los montos de las futuras pensiones) está sujeto a la inversión que realiza alguna una entidad administradora de estos fondos, y que en los años recientes introdujeron tipos diferentes de reformas a dicho esquema: mientras que en Chile se introdujo un pilar solidario no contributivo complementario al régimen de capitalización individual, en Argentina se fueron progresivamente implementando reformas conducentes a lo que finalmente el año 2008 sería la eliminación de dicho sistema.

Las diferencias entre uno y otro caso, tanto en la implementación del sistema de capitalización individual, como en su reforma posterior, se identificarán en función de las diferentes direcciones que asumirá el modelo de desarrollo en uno u otro país: de ahí que, para efectos metodológicos, la experiencia argentina se trabajará directamente en comparación con el caso chileno, buscándose además con ello poner cierto énfasis en la mencionada excepcionalidad de la situación chilena en el concierto latinoamericano. En función de lo anterior, se trabajará con el esquema de comparación propuesto por Cardozo<sup>6</sup>, distinguiendo entre reformas de primera y segunda generación, esto es, por un lado aquellas transformaciones que se inscriben en la lógica propiamente neoliberal, y por otra parte las que se orientan hacia los efectos “no deseados” de las primeras, dentro de las que se inscriben las reformas implementadas en Chile y Argentina el año 2008.

## Las reformas de “primera generación”

### *La capitalización individual en el marco de la transformación neoliberal en Chile*

Autores como Garretón<sup>7</sup> o Cardoso<sup>8</sup> caracterizan los regímenes autoritarios en América Latina a partir de una dualidad entre una dimensión o programa “represivo” orientada a la desarticulación de los modos de constitución de sujetos sociopolíticos en cada sociedad, y otra “fundacional” o “dinámica”, que apunta a la creación de un orden político y social a través de ciertas formas de capitalismo moderno y la reinserción en el sistema internacional, no obstante cabe agregar que el carácter específico que asuma esta última dimensión dependerá del peso de determinados actores sociales, aspecto que como se verá algunas líneas más adelante resulta decisivo a la hora de contrastar los casos chileno y argentino.

---

6. Cardozo, Nelson (2009) “Las reformas previsionales en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Brasil y Chile”, documento presentado en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, Argentina

7. Garretón, Manuel Antonio (1984) “Dictaduras y democratización”, Santiago, FLACSO

8. Cardoso, Fernando Henrique (1984) “La sociedad y el estado” en Revista Pensamiento Iberoamericano, (5), Enero-Junio, pp. 25-36

En lo que respecta a Chile, además del escenario de escasa conflictividad y desarticulación de los sectores medios y populares que podrían representar un foco de resistencia, la inexistencia de un sector productivo nacional fuerte constituirá también un elemento importante que, en el contexto de la disputa por el carácter de la refundación que emprenderá el régimen militar, permitirá la primacía de lo que Huneeus<sup>9</sup> caracteriza como el proyecto a largo plazo construido a partir de la articulación entre el equipo económico conocido como los “Chicago Boys” y la facción política “gremialista” creada por Jaime Guzmán a mediados de los sesenta. En este marco, y bajo el discurso de “llegar a los verdaderos pobres” y la concepción subsidiaria del Estado que caracterizarán el conjunto de las transformaciones en materia de políticas sociales, se inserta una ofensiva hacia la transformación del régimen previsional chileno, uno de los primeros sistemas de seguro social en América Latina, basado en una multiplicidad de regímenes separados por agrupaciones profesionales<sup>10</sup>, pero que poseerán como denominador común el ser regímenes de reparto con beneficios definidos.

Luego de un período de preparación del camino para la reforma a finales de los años sesenta, en el cual entre otras medidas se homologarán las diversas modalidades (en torno a la llamada Caja Nacional de Compensación), se elevarán las edades de retiro (65 años para los hombres y 60 para las mujeres) y se incrementarán las tasas de cotización, dicha ofensiva se materializará en Mayo de 1981 en la promulgación del Decreto Ley N° 3.500, que sustituye por completo el esquema colectivo de reparto por un sistema basado en la capitalización individual<sup>11</sup>, administrado por el sector privado y basado en cotizaciones definidas y planes unipersonales de ahorro individual obligatorio: los trabajadores debían cotizar mensualmente un 10% de sus remuneraciones en sus respectivas cuentas personales, y pagar comisiones por concepto de administración de éstas a alguna Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), entidades que competirían entre sí por la incorporación de los trabajadores a ellas.

Bajo este modelo, el Estado se mantendría en un rol, por un lado *residual*, al continuar otorgando los beneficios previsionales a los trabajadores que aún cotizan en el sistema anterior, y por otro lado *garante* del funcionamiento del sistema, ya sea a través de incentivar al cambio de los trabajadores hacia el nuevo régimen (cubriendo el costo de este cambio a través de un “bono de reconocimiento”), y cubriendo los beneficios del trabajador cuando las cotizaciones privadas resultasen insuficientes, a través de una Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) que tenía como requisito contar con al menos 240 cotizaciones previsionales (es decir, un período mínimo equivalente a 20 años).

---

9. Huneeus, Carlos (1998) “Tecnócratas y políticos: los ‘ODEPLAN Boys’ y los ‘Gremialistas’ en el Chile de Pinochet” en Revista de Ciencia Política, 19 (2), Santiago

10. Arenas de Mesa, Alberto (2010) “Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia.”, Santiago, Organización Internacional del Trabajo

11. Se excluye de esta transformación a las Fuerzas Armadas y Carabineros, que mantendrán sus regímenes previsionales especiales: la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y la Dirección Previsional de Carabineros (DIPRECA), respectivamente

## **Contrastes con la experiencia chilena y características de la reforma en Argentina.**

La principal diferencia “de origen” que representa la experiencia argentina con la chilena a efectos de lo que interesa para el presente trabajo, se vincula con el carácter de la tentativa de refundación emprendida por el régimen militar. Si bien la “Escuela de Chicago” también contaría con importantes seguidores dentro de la correlación de fuerzas del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (corriente expresada particularmente por el Ministerio de Economía encabezado por José Alfredo Martínez de Hoz), no es posible afirmar que sea éste el momento histórico de la “transformación neoliberal” en Argentina. La razón fundamental para aquello dice relación con que, a diferencia del caso chileno, persistirá como un importante factor de poder importante dentro de la alianza social del régimen autoritario la llamada “patria contratista”, es decir, el sector más concentrado de la industria, que se había beneficiado largamente durante las décadas pasadas de forma extraordinaria en tanto únicos proveedores y/o contratistas del Estado, a través de la fuerte protección arancelaria, los subsidios y los vínculos contractuales con el Estado, razón por la cual constituye un factor de tensión en un sentido refractario a una transformación neoliberal (lo que no debe confundirse con un tensionamiento “hacia la izquierda” ni mucho menos). Así pues, siguiendo a Peralta<sup>12</sup>, la principal herencia que recibirá el nuevo gobierno civil de Raúl Alfonsín, sucesor del “Proceso”, será un escenario de pugna manifiesta entre los sectores más concentrados de la economía (industrial, agrícola y financiero, nacional e internacional) por la apropiación del producto social.

La reforma al sistema previsional tampoco surgirá durante el gobierno de Alfonsín, pese a existir una ofensiva en tal sentido. Además de esta pugna mencionada, una razón importante para aquello estará dada por la persistencia del sindicalismo como un actor capaz de presionar sobre la acción estatal, así como la incapacidad que mostraría el nuevo gobierno civil para incorporar a estos sectores dentro de un proyecto de construcción de alianza social dominante. Como señala Halperin<sup>13</sup>, Alfonsín parecía entender que la construcción de un nuevo consenso no requería un redimensionamiento de las fuerzas sociales que habían dominado en el anterior medio siglo<sup>14</sup>, sino sólo su adaptación al marco de la democracia pluralista. Así pues, su período estará marcado por una confrontación crónica con el mundo sindical, permitiendo su rearticulación y polarización en su contra, que acabaría por hacer inviable una reforma previsional con las características propias de la experiencia chilena en aquel momento.

---

12. Peralta, Mónica (2007) “La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

13. Halperin, Tulio (1990) “Historia contemporánea de América Latina”, Madrid, Alianza Editorial

14. Concretamente se refiere al sindicalismo y a los militares

Distinto sería el caso durante el período de Carlos Menem. Halperin<sup>15</sup> caracteriza los primeros años del gobierno de Menem como el momento resolutivo de lo que denomina la “*larga agonía de la Argentina peronista*”, es decir, el instante en el que acaban de desarticularse los que, a su juicio constituyen los principales anclajes de la sociedad prefigurada por el primer peronismo: la centralidad de los sectores urbanos vinculados a la industria, y la estabilidad de los sectores medios. En este período se dibuja en Argentina un escenario de predominio del capital financiero transnacional que se materializa en 1991 en la implementación del “*Plan de Convertibilidad*”, cuya principal consecuencia, de acuerdo con Peralta<sup>16</sup>, será el hacer de la especulación financiera el principal negocio del país, al cual se volcarán tanto capitales nacionales como extranjeros, viéndose con ello relegada la inversión productiva. Esto traerá consigo un acelerado crecimiento del desempleo y subempleo –como consecuencia de los despidos masivos en las empresas públicas–, la terciarización de actividades y la flexibilización laboral.

Estas situaciones en su conjunto repercuten sobre el sindicalismo, históricamente desarrollado a partir de un modelo de empleo asalariado estable, articulado con servicios de salud, previsión, indemnización por despido y otras prestaciones<sup>17</sup>. Esto, sumado a los sucesivos quiebres y articulaciones que experimentará el mundo sindical en este período (una vez despejado el “*enemigo común*” que logró representar Alfonsín), son factores que harán posible una reforma previsional en los términos descritos. Sin embargo, nada de lo anterior significa que el sindicalismo desaparezca como actor; la necesidad de negociación por parte del gobierno con el sector del mundo sindical articulado en la CGT (Confederación General del Trabajo de la República Argentina) será una condición *sine qua non* para la aprobación de la reforma.

De ahí que, no obstante el proyecto original del gobierno involucraba el establecimiento de una transición hacia un sistema previsional íntegramente privado de capitalización individual, buscando prácticamente replicar la experiencia chilena<sup>18</sup>, lo que se aprobará (mediante la Ley 24.241) será el llamado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), un régimen previsional mixto que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los cuales el trabajador debe optar: un sistema de reparto a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y un régimen de capitalización individual a través de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), permitiéndose además que los sindicatos creen sus fondos de pensiones y fijando prestaciones compensatorias para

---

15. Halperin, Tulio (1994) “La larga agonía de la Argentina peronista”, Buenos Aires, Ariel

16. Peralta, Mónica, Op. Cit.

17. Palomino, Héctor (2000) “Los sindicatos en la Argentina contemporánea” en Revista Nueva Sociedad, 169

18. Concretamente, establecía que sólo las personas mayores de 40 años permanecerían en el sistema público, pasando obligatoriamente todos los menores de dicha edad al sistema privado sin que se les reconocieran las cotizaciones hechas hasta entonces. Araya, Eduardo; Barría, Diego; Drouillas, Óscar (2007) “El sindicalismo y el acceso al decisor en Argentina. La reforma previsional durante la década de 1990” en Revista Chilena de Administración Pública, 9

los afiliados y subsidios, además de incorporar una importante capa de dirigentes sindicales a la gestión de las nuevas AFJP<sup>19</sup>.

No obstante lo anterior, la reforma mantiene la apuesta por la centralidad del sistema privado (con una presencia subsidiaria del Estado) propia del proyecto inicial, a partir de una serie de mecanismos que en la práctica propiciaban la afiliación al régimen de capitalización<sup>20</sup>: se estableció que aquellos afiliados que no escogiesen entre un sistema u otro en un plazo de 90 días pasaban automáticamente a una AFJP designada por sorteo, y que la afiliación al sistema de capitalización individual era irreversible una vez ingresado, no así la entrada al régimen público. Así pues, la reforma logra articular un sistema fuerte de previsión privada con presencia mayoritaria de capitales extranjeros, a partir del cual se dará la paradoja de que, desde la segunda mitad de los años noventa, las AFJP se transformarán en una de las principales entidades acreedoras de un Estado que irá sucesivamente contrayendo deudas frente a los crecientes déficits públicos, justamente a partir de la administración de fondos que anteriormente manejaba el mismo Estado.

## Las reformas de “segunda generación”

### ***Sistema de Pensiones Solidarias:***

#### ***El Estado al rescate de la capitalización individual***

Es posible identificar tres principales “promesas”, íntimamente relacionadas, del sistema de capitalización individual chileno, que sirven como criterios de medición sobre su éxito o fracaso y justifican eventuales reformas: mejores pensiones para los trabajadores retirados, mayor cobertura del sistema, y un mayor ahorro del Estado en comparación a un sistema de reparto caracterizado como altamente ineficiente y costoso en términos fiscales. La primera de ellas se sustentaba en la idea acerca de la alta rentabilidad mensual que tendrían los fondos de pensiones, situación que, tras un período inicial de “bonanza” en ese aspecto, comienza a decaer progresivamente hasta que de frentón se pone en jaque a partir de 1995, año en que por primera vez el sistema tendría una rentabilidad negativa (-2,5%), es decir, literalmente aquel año el régimen previsional perdió dineros de los trabajadores afiliados<sup>21</sup>.

---

19. Palomino, Héctor, Op. Cit.

20. Novick, Marta; Lengyel, Miguel; Sarabia, Marianele (2009) “De la vulnerabilidad laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina” en Revista Internacional del Trabajo, 128(3)

21. Arenas de Mesa, Alberto, Op. Cit. En lo sucesivo, los datos que se presenten respecto a la experiencia chilena provendrán de este texto, salvo que se especifique lo contrario

De ahí en más se sucederían años con números negativos y positivos, pero que en ningún caso lograrían replicar los niveles iniciales. A esto se suma que ni siquiera es posible establecer un correlato entre los elevados niveles de rentabilidad anteriores y una mejora efectiva en las pensiones: como lo retrata Riesco<sup>22</sup>, en la práctica, las elevadas comisiones cobradas por las AFP absorbieron más de la mitad de la rentabilidad lograda por los fondos en sus primeros veinte años de funcionamiento, situación que se vería agravada a partir del hecho de que dichos niveles no se repetirían en el futuro.

Serán estos los principales factores que se traducirán en la Reforma Previsional del año 2008, que crea un Sistema de Pensiones Solidarias que incorpora dos elementos principales<sup>23</sup>. Por un lado, la Pensión Básica Solidaria (PBS), enfocada en aquellas personas que no poseen acceso a ningún tipo de previsión, y que alcanza un monto de \$75.000 al año 2009. Por otra parte, y complementario a la PBS, el Aporte Previsional Solidario (APS), dirigido a las personas con pensiones de montos inferiores al mínimo y aquellas personas entre 18 y 65 años que sufran de alguna discapacidad y que tengan derecho a pensión en algún régimen (salvo los sistemas previsionales especiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros), estableciéndose como requisito pertenecer al 40% de la población más vulnerable de acuerdo a la Ficha de Protección Social. A esto se suma un “*subsidio a la maternidad*”, aporte estatal equivalente a 12 meses de cotizaciones previsionales al 10% del ingreso mínimo vigente al nacimiento del hijo, para todas las mujeres que se pensionen a contar del 1 de Julio del 2009.

En definitiva, la reforma previsional del año 2008 introduce una corrección orientada a consolidar el sistema de capitalización individual y a las AFP como puntales financieros de la economía; se trata de una reforma a partir de la cual el Estado cubre la carga social del régimen de capitalización individual, asumiendo los costos y subsidiando no solamente a los más pobres, sino también a las administradoras, empoderándolas aún más en lo que respecta a su centralidad en la conducción de la economía chilena. Esto tendrá relación, como se verá en las líneas siguientes, con un elemento distintivo respecto a la experiencia argentina: el régimen de capitalización individual sí representa, en el caso chileno, un negocio rentable para los capitales financieros involucrados.

### ***El camino hacia la re-estatización del sistema previsional argentino***

Si el régimen de capitalización individual en Chile estuvo lejos de representar un “ahorro” para el Estado en comparación al sistema de reparto, aquello ocurrirá con mucha más fuerza en el

---

22. Riesco, Manuel (2007) “Se derrumba un mito: Chile reforma sus sistemas privatizados de educación y previsión”, Santiago, LOM Ediciones

23. Ruiz-Tagle, Jaime (2007) “Hacia una reforma previsional solidaria: Propuestas alternativas” en Revista Chilena de Administración Pública, (9)



caso argentino. Como lo relatan Novick y otros<sup>24</sup>, una vez configurado el SIJP, el Estado mantuvo un rol fundamental, prácticamente haciéndose cargo de la gran parte de los costos asociados al sistema privado. Se hizo cargo de la regulación del sistema, de garantizar la afiliación, de financiar los organismos de supervisión y control, de afrontar el triple costo de la transición entre regímenes (el déficit del viejo sistema, la pensión mínima del nuevo sistema y otras prestaciones), a la par de garantizar la rentabilidad mínima de los fondos de las AFJP y el monto de la prestación en caso de quiebra de alguna administradora privada. Todo este rol debía cumplirlo, con fuentes de financiamiento cada vez más disminuidas, debido principalmente a la fuerte reducción del empleo registrado que trajo consigo el modelo de crecimiento asumido con la convertibilidad, sumado a la baja de los aportes patronales a la seguridad social<sup>25</sup>.

Todo lo anterior ocurrirá en el contexto previo a lo que sería el colapso económico y social de finales del año 2001. Las grietas crecientes que irá mostrando el modelo basado en la convertibilidad (particularmente a partir de las fugas de capitales asociadas a coyunturas externas como la “Crisis del Tequila” de 1995, o la crisis asiática de 1997), y la tentativa que asumirán tanto Menem, en su segundo período, como su sucesor Fernando De la Rúa respecto a salvaguardar este modelo a través de distintas alternativas y estrategias de ajuste fiscal (cuyo repaso excede los objetivos de estas líneas), configurarán un cuadro de creciente conflictividad social e inestabilidad política y económica.

El sistema previsional, como un elemento que presiona de manera significativa las finanzas públicas argentinas en los términos antes descritos, no será ajeno a este “tira y afloja”. Un ejemplo claro de aquello será el anuncio, a finales del año 2000 y como contraprestación hacia el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el contexto del anuncio del llamado “Blindaje” financiero<sup>26</sup>, de una modificación que buscaba dejar sin efecto la prestación básica universal para las futuras jubilaciones, e incrementaría gradualmente la edad de retiro de las mujeres. Sin embargo, sólo meses más tarde, y en el marco de un intento por lograr el respaldo del sindicalismo con posterioridad a una fuerte movilización social a comienzos del año 2001 que acabó con la renuncia del ministro de Economía Ricardo López Murphy a sólo quince días de asumido, se echaría pie atrás respecto a esta medida, sometiéndola a revisión (y finalmente reversión) por parte del Congreso.

La crisis de finales del 2001 y el proceso posterior hasta nuestros días comporta dos aspectos relevantes para el trabajo presente. Por un lado, si la implementación de la convertibilidad había “resuelto” la pugna entre los sectores más concentrados de la economía imponiendo la hegemonía del

---

24. Novick et. al, Op. Cit.

25. Situación agravada con la promulgación en 1995 del Decreto N° 292 de reducción de las contribuciones patronales, que implicó entre 1995 y 2000 un costo de 23.313 millones de dólares corrientes para el Sistema de Seguridad Social; Peralta, Mónica, Op. Cit.

26. El “Blindaje” consistió en un compromiso por parte del FMI de otorgar al estado argentino un paquete de salvataje de US\$ 40.000 millones, que permitiría postergar pagos de capital e intereses a efectos de aliviar la situación financiera del Estado.

capital financiero, como lo señala Peralta<sup>27</sup> el colapso de aquel modelo y finalmente su término marcarán una fuerte “recuperación de posiciones” por parte de la gran industria, que de hecho sería la que acabaría imponiéndose en la disputa respecto al mecanismo de resolución de la crisis económica, al producirse una devaluación del peso que permitiría mejorar el precio de sus productos, versus un sector financiero que buscaba profundizar la convertibilidad dolarizando la economía.

Por otra parte, la asunción de Kirchner el año 2003, traería aparejada una nueva política de construcción de alianza social, apostando a la construcción de una red de apoyo que permitiese compensar el soporte que no recibía en medida suficiente del sindicalismo oficial y las máquinas políticas del peronismo. Esto se materializará concretamente en una estrategia de incorporación clientelar orientada a los actores colectivos fundamentales en el descontento social expresado desde finales de los noventa, en particular un vasto sector tanto del sindicalismo como del llamado movimiento “*piquetero*” que había emergido a finales de la década en el contexto de elevada desocupación y precarización laboral; estrategia que abarcará desde nombramientos ministeriales a dirigentes específicos, hasta subsidios y políticas especiales, cuyo repaso excede largamente los objetivos de este artículo.

Es sobre este marco que debe comprenderse un camino compuesto por una serie de reformas, dentro de las que destacaría particularmente la Ley N° 26.222 de “*Libre opción jubilatoria*” del año 2007, que entre otros aspectos aumentaba el aporte individual al régimen de capitalización al 11% (reduciendo la carga que implicaba al Estado), establecía la libertad de paso de un régimen a otro, y disponía que los “*indecisos*” pasaran automáticamente al sistema público. Sólo un año más tarde, y a partir de la crisis económica internacional, el gobierno promulgará la Ley N° 26.425 que pone fin a la capitalización individual, unificando el sistema previsional en torno a un régimen único de reparto universal para todos los trabajadores bajo el nombre de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Esta reforma gozará de amplia aceptación social y será posible debido a un extendido consenso sobre las principales “*promesas incumplidas*” del sistema instaurado a mediados de los noventa<sup>28</sup>. Por un lado, y con más fuerza aún que en el caso chileno, el sistema de AFJP no produjo una ampliación de la cobertura del sistema previsional, la cual de hecho decaería levemente, fruto del aumento del desempleo y precarización laboral en el período 1995-2003<sup>29</sup>. Tampoco lograría contribuir a la formación de un mercado local de capitales: un 56% de la cartera fue invertida en títulos públicos y menos del 1% destinado a proyectos de inversión que apuntalaran el crecimiento económico. En

---

27. Peralta, Mónica, Op. Cit.

28. Rubinzal, Diego (2010) “Historia económica argentina (1880-2009). Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner”, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

29. Mientras en 1995 la cobertura del sistema provisional alcanzaba un 76,8% de las personas mayores de 65 años, para el año 2003 la cifra se había reducido al 70,9%; Rubinzal, Diego, Op. Cit.

definitiva, el sistema previsional de capitalización individual a la larga tampoco resultaría un negocio rentable para la gran mayoría del sector financiero, de ahí que sea posible comprender que su defensa no haya sido lo impetuosa que eventualmente sería de plantearse una reforma de este tipo en el caso chileno.

## Conclusiones

La reforma de los sistemas previsionales de reparto y su transformación hacia regímenes de capitalización individual es sin duda alguna uno de los principales “*productos de exportación*” de la transformación neoliberal chilena, ampliamente pregonado como modelo a seguir a lo largo de todo el mundo. De ahí el enorme revuelo mediático que produjo en su momento en nuestro país la noticia acerca de la re-estatización del sistema previsional en Argentina. En el contexto de aquel revuelo, surgió con frecuencia la pregunta acerca de cómo en el vecino país resultaba posible una reversión a una transformación paradigmáticamente neoliberal, que prácticamente resulta impensable para la mayor parte del *establishment* político e intelectual chileno. Dicha pregunta trajo consigo la recurrente tentación de reducir la explicación a un diferencial de posicionamientos ideológico entre el kirchnerismo y el concertacionismo, o incluso hasta a características psicológicas de uno u otro mandatario o mandataria.

El presente artículo ha buscado examinar, a grandes rasgos y asumiendo una exhaustividad insuficiente en aras del espacio, la evolución del sistema previsional en las décadas recientes en Chile y Argentina, sobre la base de que su entendimiento resulta indisociable respecto a un esbozo acerca de la dirección que asume el proceso de desarrollo y de actores que inciden en dichas orientaciones. Así pues, la linealidad con que se desenvuelve el sistema de capitalización individual chileno está vinculada directamente a una dirección también lineal, sin grandes crisis sociales ni conflictividades asociadas hasta la fecha, que adopta la instalación del llamado “*giro neoliberal*” desde los comienzos de su implementación a mediados de los años setenta. Mientras que la evolución del caso argentino ha sido trabajada en relación a la instalación conflictiva de las reformas neoliberales, particularmente poniendo de relieve el rol que juega la gran industria y el sindicalismo, así como en torno al colapso y la tentativa de recomposición social de una nueva alianza social dominante en la década reciente.

Se trata, también, de dejar planteada una línea de interpretación de las reformas recientes en América Latina, que amerita mayores discusiones y revisiones exhaustivas de diferentes casos nacionales, pero que responde a una empresa de rescate de una perspectiva sociológica acerca de las transformaciones recientes en la región, en tiempos en que la discusión intelectual latinoamericana desde los ochenta en adelante ha tendido justamente al predominio de una racionalidad tecnocrática que naturaliza buena parte del panorama construido en las décadas recientes, y tiende a la concentración de los debates en torno a las diferentes alternativas de administración de lo actualmente existente.