

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

Paradigmas, instituciones y cambio de políticas públicas.

Los casos de Argentina y Bolivia en el contexto de las reformas previsionales en América  
Latina (2005-2015)

Edgar Alberto Zamora Aviles

Director: Guillaume Francis Fontaine

Codirector: Iván Tarcicio Narváez Quiñónez

Lectores: Janeth Patricia Muñoz Eraso, José Del Tronco, Ana Carolina Curvale, Cynthia  
Gisselle Ferrari Mango y Claudia Cristina Danani

Quito, abril de 2021

## **Dedicatoria**

A Dios,  
fuente de toda sabiduría.

A Diana Carolina y Samuel,  
quienes con amor generoso  
me entregaron tiempo y vida  
para invertir en este trabajo.

A Leo y Ene,  
puntos de partida,  
y motores en la distancia.

## Epígrafe

“La disputa sobre los paradigmas puede ser independiente de los cambios de primer y segundo orden [...]. La disputa [paradigmática] sobre el tercer orden es sobre el significado de las anomalías, no sobre su existencia. La inconmensurabilidad [entre paradigmas] garantiza que el significado sea siempre disputable [...].”

Mark Blyth (2013)

## Tabla de Contenidos

Resumen .....	XIII
Agradecimientos.....	XV
Introducción.....	1
0.1. Problema e hipótesis. El cambio paradigmático de políticas previsionales en América Latina (2005-2015) y la interacción ideas-instituciones como explicación .....	1
0.2. Estructura y contenido del documento .....	8
<i>Parte I.....</i>	<i>13</i>
<i>Un marco analítico desde la perspectiva del diseño para analizar el cambio de políticas públicas en una investigación basada en casos .....</i>	<i>13</i>
Capítulo 1 .....	18
Ideas, instituciones y cambio de políticas públicas: una propuesta de análisis ontológicamente alineada.....	18
1.1. El “problema de la alineación” como fundamento del marco analítico .....	18
1.2. Instituciones, cambio institucional y cambio de políticas públicas.....	23
1.3. Paradigmas de política y cambio paradigmático de políticas públicas .....	32
1.4. El análisis de políticas públicas desde la perspectiva del diseño .....	36
Capítulo 2 .....	41
Diseño de una investigación de multi-métodos basada en casos (fsQCA + process tracing)..	41
2.1. Diseño de investigación: integración del análisis comparado y el análisis de caso .....	41
2.2. Características del QCA frente al análisis de política públicas .....	43
2.3. Características del Process Tracing frente al análisis de políticas públicas .....	48
2.4. Tipos de diseños de investigación que combinan “QCA + PT” .....	53
2.5. Síntesis y precisiones del diseño “QCA + process tracing” en esta investigación.....	56
<i>Parte II .....</i>	<i>67</i>
<i>Análisis comparado (fsQCA) de la reforma previsional en América Latina (2005-2015). Modelos de reforma y configuraciones causales .....</i>	<i>67</i>
Capítulo 3 .....	68
¿Qué es lo nuevo de las reformas previsionales en América Latina (2005-2015) en el contexto general de las transformaciones de los sistemas previsionales?.....	68
3.1. El contexto general de discusión académica: las políticas previsionales en el marco del desarrollo de los regímenes/estados de bienestar .....	69

3.2. El resultado de interés: ajustes y nuevas “reformas estructurales” en las políticas previsionales en América Latina (2005-2015) .....	80
Capítulo 4 .....	97
¿Por qué cambian los sistemas previsionales? Causas de las reformas previsionales más allá de los “factores objetivos” .....	97
4.1. Los “factores objetivos” (i). Resultados previos de la política previsional vigente.....	97
4.2. Los “factores objetivos” (ii). Condiciones contextuales para el funcionamiento de la política previsional: proceso de envejecimiento y contexto económico .....	103
4.3. Actores y factores ideacionales: la orientación ideológica de los gobiernos y sus coaliciones de apoyo de cara a reformas previsionales pro-solidaridad.....	110
4.4. Instituciones y puntos de veto. Fortaleza/debilidad de los gobiernos a la hora de tramitar las reformas previsionales en el parlamento .....	113
4.5. El legado de la configuración existente de la política previsional (statu quo) y los efectos de retroalimentación.....	115
4.6. Una condición causal ausente: difusión de políticas auspiciada por las instituciones financieras internacionales (IFI: BM, FMI, BID) .....	118
Capítulo 5 .....	122
Del análisis de causas al análisis de mecanismos causales: resultados del análisis comparado (fsQCA) y modelo de mecanismo causal para el análisis de casos con process tracing.....	122
5.1. Resultados del análisis comparado (fsQCA) de las reformas previsionales en América Latina (2005-2015) que buscan fortalecer la solidaridad social en el sistema previsional	123
5.2. De la comparación al estudio de casos en profundidad (process tracing): hipótesis sobre un mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas previsionales que fortalece el principio de solidaridad social.....	133
<i>Parte III</i> .....	136
<i>Análisis en profundidad de casos: mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas en la reforma previsional de Argentina (2008) y Bolivia (2010)</i> .....	136
Capítulo 6 .....	144
La renacionalización del sistema previsional en argentina. ¿Cambio paradigmático por reversión total de la reforma neoliberal? .....	144
6.1. Detonante T. Desempeño de la reforma neoliberal, problemas persistentes y anomalías emergentes .....	145

6.2. Entidades A y B. El viacrucis de las reformas parciales: del descrédito del ahorro individual como fundamento exclusivo del sistema previsional al fortalecimiento político y social de la solidaridad .....	154
6.3. Entidad C. Las nuevas ideas dominantes se concretan en una propuesta para reformar estructuralmente el sistema previsional.....	161
6.4. Entidad D. El debate parlamentario y otros puntos de veto para la reforma previsional .....	165
6.5. Resultado R. Una nueva política previsional fundada en un paradigma diferente se institucionaliza en un nuevo mix de instrumentos implementado .....	170
Capítulo 7 .....	187
La renacionalización del sistema previsional en Bolivia (2010), ¿“La misma chola pero con diferente pollera”? .....	187
7.1. Detonante T. Desempeño de la reforma neoliberal, problemas persistentes y anomalías emergentes.....	188
7.2. Entidades A y B. El viacrucis de las reformas parciales: del descrédito del ahorro individual como fundamento exclusivo del sistema previsional al fortalecimiento político y social de la solidaridad .....	199
7.3. Entidad C. Las nuevas ideas dominantes se concretan en una propuesta para reformar estructuralmente el sistema previsional.....	210
7.4. Entidad D. El debate parlamentario y otros puntos de veto para llevar a cabo la reforma previsional .....	215
7.5. Resultado R. Una nueva política previsional fundada en un paradigma diferente se institucionaliza en un nuevo mix de instrumentos implementado .....	223
<i>Conclusiones</i> .....	243
<i>Anexos</i> .....	259
Anexo 1. Definición de casos y datos base del proceso de calibración de condiciones causales y de resultado para el fsQCA .....	260
Tablas de resumen sobre información estadística y pertenencia a conjuntos definidos para el análisis combinatorio.....	271
Consideraciones sobre algunos casos que se han excluido del análisis QCA.....	275
Consideraciones teóricas sobre resultados, factores causales e hipótesis que las relacionan .....	278
Periodos de gobierno en cada País según se usan para los promedios en los datos estadísticos en el análisis combinatorio (QCA) .....	284

Anexo 2. Listado detallado en extenso de reformas previsionales de primer, segundo y tercer orden en 18 países de América Latina en el periodo 2005-2015 .....	285
<i>Lista de referencias</i> .....	341
Listado de Entrevistas realizadas por el autor en Argentina .....	369
Listado de Entrevistas realizadas por el autor en Bolivia .....	371

## Ilustraciones

### Figuras

Figura I. 1. Esquema del Marco Analítico de la Investigación .....	17
Figura 1. 1. Jackson: Tipos ideales de metodologías en función de las apuestas filosóficas...	20
Figura 3. 1. Diseños iniciales y evolución de sistemas previsionales en países desarrollados	77
Figura 4. 1. Expansión de las Pensiones No-contributivas en América Latina (1990-2013).	101
Figura 4.2. Posibles efectos de retroalimentación (auto-Socavamiento y auto-Reforzamiento) sobre el cambio de políticas .....	116
Figura 4. 3. Patrón de difusión a nivel mundial del paradigma de privatización de la política previsional (1981-2012) .....	121
Figura 5. 1. Ejemplo de dos secuencias o procesos de combinación del mismo resultado del fsQCA sobre el cambio previsional que fortalece la solidaridad .....	134
Figura 6. 1. Argentina: evolución de la cobertura previsional "activa" y tasa de variación anual*, y cobertura de Beneficiarios de Pensiones (contributivas y/o No-contributivas: PC+PNC) (1993-2016).....	146
Figura 6. 2. Evolución de la prestación media real y de la jubilación mínima (1971-2010) (pesos argentinos constantes de 1997) .....	149
Figura 6. 3. El sistema previsional argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y su financiamiento, 1994-2009 (en % del PIB).....	150
Figura 7. 1. Bolivia: Evolución de la cobertura activa y tasa de variación anual, de aportantes/ocupados al sistema previsional* (1997-2016).....	191
Figura 7. 2. Bolivia: Evolución de la cobertura de beneficiarios (personas de 65+ años) de Pensiones Contributivas (PC) y No-contributivas (PNC) (1995-2017). .....	192
Figura 7. 3. Bolivia: Evolución de la Rentabilidad nominal de los fondos de pensiones (total de AFP) y Evolución de Mora* en el pago de las contribuciones por parte de los empleadores. ....	197



## Tablas

Tabla 1. 1. Matriz de especificación de la variable dependiente en el cambio de políticas.....	31
Tabla 1. 2. Aproximación a la taxonomía de los instrumentos de política previsional según los recursos del Estado (NATO) .....	38
Tabla 2. 1. Modelación de Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas para el análisis de casos en profundidad .....	59
Tabla 2. 2. Propuesta escala ordinal de conversión cualitativo-cuantitativo. Adaptación del trabajo de Paz y Fontaine (2018).....	62
Tabla 2. 3. Propuesta de asignación de valores cuantitativos a cada tipo de prueba empírica observable.....	64
Tabla 3. 1. Christian Aspalter (2011): Tipos Ideales de Regímenes de Bienestar (RB)	74
Tabla 3. 2. América Latina (1981 – 2003): Países y modalidades de reformas estructurales a la política previsional .....	82
Tabla 3. 3. Tipos (ideales) de esquema previsional según el tipo de pensión y el esquema financiero.....	84
Tabla 3. 4. Características de diversas opciones para el diseño de sistemas previsionales en América Latina y Nuevos cambios de tercer orden (2005-2015) .....	87
Tabla 3. 5. Características generales de los países que realizaron cambios de tercer orden en su política previsional en el periodo 2005-2015 en América Latina .....	90
Tabla 3. 6. Tipo y contenido de reforma previsional según ideología del gobierno y alcance (tendencias esperadas).....	95
Tabla 4. 1. Principales Indicadores de Resultado de la Política Previsional en 18 países de América Latina (2000-2015) .....	99
Tabla 4. 2. Indicadores sobre el contexto demográfico en 18 países de América Latina (2000-2015).....	105
Tabla 4. 3. Indicadores sobre el contexto económico en 18 países de América Latina (2000-2015).....	106
Tabla 5. 1. Resultado de interés y condiciones causales en el análisis combinatorio (fsQCA). Definición de conjuntos y síntesis de hipótesis causales .....	124
Tabla 5. 2. fsQCA: Prueba de condiciones necesarias para el resultado positivo (PROSOL)	127
Tabla 5. 3. fsQCA: Prueba de condiciones necesarias para el resultado positivo (~PROSOL) .....	127

Tabla 5. 4. Tabla de Verdad para el análisis combinatorio de cambios previsionales en América Latina (2005-2015).....	128
Tabla 5. 5. Soluciones Compleja y Parsimoniosa del análisis combinatorio de cambios previsionales que fortalecen la solidaridad social en América Latina (2005-2015) .....	129
Tabla 5. 6. Modelación de Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas para el análisis de casos en profundidad: Reformas Previsionales en Argentina (2008) y Bolivia (2010).....	135
Tabla III. 1. Modelo, hipótesis y predicciones empíricas observables del Mecanismo Causal de cambio paradigmático en las políticas previsionales en las políticas previsionales en Argentina (2008) y Bolivia (2010).....	137
Tabla 6. 1. . Argentina: Cobertura (aportantes/ocupados) y Beneficiarios de Pensión Contributiva, según Sexo (%) y Quintiles de Ingreso (%) en el régimen de AFJP (1997-2007) .....	148
Tabla 6. 2. Opinión pública sobre participación estatal y privada en sistema de pensiones, y sobre beneficios de las privatizaciones para el país .....	153
Tabla 6. 3. Secuencia cronológica de cambios de primer y segundo orden (2003-2008).....	158
Tabla 6. 4. El voto parlamentario en el Proyecto de Reforma (Ley 26425) de 2008.....	166
Tabla 6. 5. Análisis del contenido del debate del Proyecto de Reforma (Ley 26425) de 2008. ....	168
Tabla 6. 6. Argentina: Cálculo de probabilidad bayesiana sobre cada una de las pruebas empíricas diseñadas en cada parte del Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas.....	173
Tabla 6. 7. Relación de Evidencias y Fuentes de Evidencia en el mecanismo causal de cambio paradigmático en el caso Argentina .....	174
Tabla 6. 8. América Latina 1995-2016: % de ocupados (25-64 años) que aportan a la seguridad social .....	184
Tabla 6. 9. Personas de 65+ años que declaran recibir una Pensión Contributiva (PC) o No-Contributiva (PNC). ....	185
Tabla 6. 10. Personas de 65+ años que declaran recibir una pensión Contributiva .....	186
Tabla 7. 1. Bolivia: Cobertura (aportantes/ocupados) y Beneficiarios de Pensión Contributiva, según Sexo(%) y Quintiles de Ingreso (%) en el Seguro Social Obligatorio (1997-2007).....	194
Tabla 7. 2. Principios* del Sistema Integral de Pensiones (SIP) propuesto por el Gobierno Nacional (Proyecto de Nueva Ley de Pensiones, PL 1029/2010).....	212

Tabla 7. 3. Resultados de Elecciones Generales en Bolivia (2005-2014) y Composición de la Cámara de Diputados y el Senado.....	219
Tabla 7. 4. Participación de Diputados y Síntesis de Contenidos expresados en el Debate al PL 1092/2010, Nueva Ley de Pensiones, en la Cámara de Diputados de Bolivia.....	221
Tabla 7. 5. Comparación evolución de la estructura del sistema previsional boliviano. ....	227
Tabla 7. 6. Bolivia: Cálculo de probabilidad bayesiana sobre cada una de las pruebas empíricas diseñadas en cada parte del Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas.....	230
Tabla 7. 7. Síntesis de Evidencias y Fuentes de Evidencia de cada una de las Pruebas en cada Parte del Mecanismo Causal Analizado .....	231
Tabla 7. 8. Bolivia 2007-2010: Síntesis de revisión selectiva de Prensa sobre hechos relevantes y posicionamiento de actores importantes de la política previsional .....	235
Tabla 7. 9. Bolivia (2006-2019): Síntesis de los principales cambios en la política previsional bajo los gobiernos de Evo Morales .....	242

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Edgar Alberto Zamora Aviles, autor de la tesis titulada “Paradigmas, instituciones y cambio de políticas públicas. Los casos de Argentina y Bolivia en el contexto de las Reformas Previsionales en América Latina (2005-2015)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2021.



---

Edgar Alberto Zamora Aviles

## Resumen

En el contexto de las nuevas reformas a las políticas previsionales en América Latina, esta investigación se propone explorar específicamente dos aspectos: en primer lugar, indaga las causas explicativas de los nuevos casos de cambios de tercer orden y, en segundo lugar, se pregunta por la dirección u orientación de estos cambios. Como pregunta general esta investigación propone indagar ¿Cómo las ideas programáticas de los gobiernos latinoamericanos (2005-2015) han contribuido a causar cambios de tercer orden en las políticas previsionales?, es decir, ¿cuál es el mecanismo causal que conecta las ideas programáticas de los gobiernos latinoamericanos (2005-2015) con nuevos cambios de tercer orden en las políticas previsionales? Como hipótesis se argumenta que los cambios de tercer orden en las políticas previsionales en América Latina (2005-2015) han estado orientados por las perspectivas ideológicas de los respectivos gobiernos, evidenciadas en sus ideas programáticas, pero solamente se han hecho efectivos cuando se han superado los puntos de veto institucional. Esta hipótesis general supone otras complementarias: se ha producido una coyuntura de crisis social, relacionada con el mal desempeño de la política previsional previa, que ha posibilitado una puesta en agenda del tema previsional (que adopta la forma de ideas programáticas); y, en segundo lugar, para que estas ideas contribuyan a causar cambios de tercer orden, se requiere de las condiciones institucionales de relaciones ejecutivo-legislativo que permitan superar los puntos de veto en los regímenes políticos (interacciones políticas). Considerado de manera global, este proceso describe un mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas (Peter Hall), que refleja claramente la interacción entre ideas e instituciones en un tipo específico de cambio de políticas.

En términos metodológicos, se desarrolla un diseño de investigación de multimétodos basados en teoría de conjuntos. Se combina una primera fase de análisis comparado, mediante análisis combinatorio tipo fsQCA, sobre las reformas previsionales (cambios de primer, segundo y tercer orden) realizadas por 18 países de América Latina entre 2005-2015, con el objetivo de evaluar qué factores causales están asociados a la realización de reformas previsionales orientadas a fortalecer los instrumentos de solidaridad social (dirección de las reformas). Luego se desarrolla una segunda fase de análisis en profundidad de Argentina (2008) y Bolivia (2010) como nuevos cambios de tercer orden, mediante el seguimiento de procesos causales (*process tracing*) incluyendo el análisis bayesiano formal (cálculo de

probabilidades), con el objetivo de evaluar el funcionamiento del mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas.

Los resultados confirman que durante la década analizada los cambios en las políticas previsionales estuvieron claramente orientados al fortalecimiento del principio de solidaridad social en los sistemas previsionales, desplazando de esta manera la hegemonía del ahorro individual como fundamento exclusivo/dominante de estas políticas públicas. Este resultado global está asociado a la presencia de gobiernos de izquierda en diferentes países de la región, pero incluso en donde no gobernó la izquierda también se puede observar que los sistemas previsionales fortalecieron instrumentos de solidaridad social. Los casos de Argentina y Bolivia muestran que los gobiernos kirchneristas y masistas, respectivamente, se embarcaron en un verdadero cambio paradigmático de sus políticas previsionales (re-reformas).

## **Agradecimientos**

En procesos tan extensos y de trabajo tan intenso como la elaboración de una investigación doctoral, son innumerables las personas e instituciones involucradas en los (pocos) aciertos que se logran. Además, los desaciertos siempre son responsabilidad exclusiva del autor. Por eso, las instituciones y personas mencionadas a continuación constituyen un grupo siempre incompleto.

Es invaluable el apoyo institucional recibido de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador que me permitió cursar los estudios de doctorado en calidad de becario. Comparativamente hablando, en nuestros países este tipo de apuestas institucionales (con apoyo estatal) por la formación doctoral tienen un mérito mayor. Dentro de FLACSO, quiero reconocer el esfuerzo de los/las docentes del Departamento de Asuntos Públicos quienes contribuyeron decididamente a desarrollar un programa doctoral con alto nivel de calidad, incluidos un conjunto de docentes invitados que fortalecieron el diálogo directo con líderes del campo de conocimiento de las políticas públicas a nivel global.

Un agradecimiento especial debo manifestar a Guillaume Fontaine quien ha liderado la constitución del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (LPPC) como espacio de investigación avanzado en FLACSO, y me acompañó generosamente como director de tesis en este proceso de investigación. En múltiples aspectos esta investigación se ha beneficiado del trabajo liderado por Guillaume en los últimos años, y sobre éste ha procurado contribuir en otros aspectos a las líneas de investigación del LPPC. Agradezco también a Iván Narváez por su acompañamiento como co-director de tesis. Dentro del grupo de personas que se integran en el LPPC, también quiero agradecer especialmente a Tania y Vanessa quienes animaron con constancia y agudeza los debates sobre avances de mi investigación; además, es grato poder seguir contando con su amistad en el camino de la vida.

En el marco del trabajo de campo realizado en Bolivia y Argentina, estoy en deuda con muchas personas que de diferentes maneras contribuyeron al desarrollo de esta investigación. Fue invaluable la colaboración de todas las personas que me abrieron un espacio para realizar las entrevistas sobre los procesos de reforma previsional en cada uno de estos países.

Realmente me beneficié de la generosidad con su tiempo y conocimientos de los procesos de reforma (el listado completo está al final de esta investigación). En La Paz, recibí gran apoyo de parte de Maricruz Zalles en un sinnúmero de aspectos operativos y en el establecimiento de redes para acceder a las personas que buscaba entrevistar. A ella mi agradecimiento especial. En Buenos Aires, también agradezco de manera especial la ayuda similar que me brindó Nelson Cardozo, colega que además es un conocedor asiduo de temas previsionales en la región.

En la parte final de este proceso quiero agradecer a las cinco personas que participaron de la evaluación de este trabajo. Es un honor haber contado con un panel de evaluadores de altísimas calidades académicas. De nuevo, muchas gracias por sus agudos y generosos comentarios. Sin duda que las debilidades persistentes en este documento corren exclusivamente por mi cuenta. Un agradecimiento especial quiero expresar también a Pablo Andrade quien se interesó en leer versiones previas de este documento y realizó sugerencias importantes para fortalecerlo.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia por ser el soporte fundamental en este proceso. A la larga, el desafío personal y emocional resulta, en los hechos, mayor que el desafío académico. En el marco de este proceso Diana Carolina se convirtió en mi compañera de vida, y ha sabido en este tiempo compartir mis alegrías y, sobre todo, cobijarme con su abrazo en los días más difíciles. También en esta temporada, literalmente bajado del cielo, llegó Samuel a nuestras vidas. Diana Carolina y Samuel me han entregado generosamente parte de su tiempo y su vida para que yo pudiera concluir esta investigación. Gracias, muchas gracias por ello: espero que puedan ver honrados sus esfuerzos también en este trabajo.



## **Introducción**

Con el objetivo de brindar una perspectiva general del trabajo de investigación, este acápite está compuesto de dos secciones. En la primera sección se presenta el problema general de esta investigación, a saber, el cambio paradigmático de políticas previsionales en países de América Latina en el periodo 2005-2015. De manera general, esta es una investigación que pregunta por las causas de un efecto determinado (Goertz y Mahoney 2012), y propone responder a ello con una hipótesis que apela a la interrelación entre factores ideacionales e institucionales como explicativos del cambio paradigmático de políticas públicas: los factores ideacionales explican la orientación del cambio, y los factores institucionales explican la realización efectiva del cambio. En la segunda sección se describe la estructura y contenidos generales del resto del documento.

### **0.1. Problema e hipótesis. El cambio paradigmático de políticas previsionales en América Latina (2005-2015) y la interacción ideas-instituciones como explicación**

El cambio de las políticas públicas es un problema de investigación relevante porque también está relacionado con el desarrollo “normal” de las políticas: estabilidad y cambio pueden ser vistos como partes de una concepción general de la dinámica de las políticas (*policy dynamics*) (Capano 2009; 2012; Howlett y Cashore 2009). La discusión sobre el cambio de políticas ha identificado tres factores causales en el nivel teórico general: las ideas, las instituciones, y los intereses (Fontaine 2015a; 2015b). El primero de estos factores hace alusión al rol que juegan los aspectos cognitivos en los procesos de cambio de políticas, que se expresarían tanto en los intereses de los actores como en las instituciones. El segundo se pregunta por el rol de las instituciones como factor explicativo en los procesos de cambio; éstas actuarían como elementos habilitantes/restrictivos para el cambio, pero además pueden dar forma a los intereses (preferencias) de los actores. El tercer factor se centra en los actores y su capacidad de agencia a través de la definición de sus intereses, señalando que incluso las instituciones son producto de los compromisos de éstos, pese a que en un segundo momento puedan actuar como limitantes de la acción.

Más allá de esta identificación estática, persisten múltiples preguntas sobre la forma que adquieren las relaciones entre estos tres factores en casos empíricos (análisis dinámico) (Campbell 1998; 2002; Schmidt 2010; Berman 2013). De alguna manera, cada uno de estos constituye un factor causal necesario pero insuficiente para producir cambios en las políticas

públicas. Sin embargo, son las instituciones las que determinan las posibilidades de realización efectiva de un cambio de políticas. Pero esta determinación es parcial, puesto que los procesos de cambio también requieren de actores que a través de la definición de sus intereses (preferencias) movilizan ideas: tal y como sostiene la literatura reciente, las instituciones (reglas y prácticas) siempre deben ser interpretadas (Hall, 2010; 2016; Mahoney y Thelen, 2010a; Lowndes y Roberts, 2013; Blyth, Helgadottir y Kring, 2016). Los dos últimos factores no son causas suficientes en ningún caso, puesto que, sin la mediación institucional, ni los intereses ni las ideas tienen posibilidades de causar un cambio efectivo. Dicha mediación institucional es determinante (necesaria, pero insuficiente por sí sola) porque define los espacios para la introducción de las nuevas (o recicladas) ideas, y las posibilidades para la acción estratégica de actores individuales o colectivos.

En relación con estos factores y algunas clasificaciones de los enfoques teóricos sobre políticas públicas (Fontaine 2015b), en la literatura sobre el cambio de políticas se pueden distinguir enfoques racionalistas, cognitivistas e institucionalistas (Fontaine 2015a). Los enfoques teóricos racionalistas se centran en el rol de los actores y la toma de decisiones. Entre las diversas perspectivas se pueden encontrar el incrementalismo de Lindblom (1959), que propuso que los cambios solamente acontecen de forma marginal sobre las políticas existentes, tomando como referencia el pluralismo del sistema político estadounidense. También el enfoque de las corrientes múltiples de Kingdon (1995; Zahariadis 2010), que postula que las políticas cambian cuando se abre una ventana de oportunidad (retomando la metáfora del “tacho de basura” (Cohen, March y Olsen 2011), que expresa un momento de confluencia de tres corrientes que definen las políticas: legitimidad de un problema, acuerdo sobre su solución, y voluntad política de aplicar dicha solución. Finalmente, dentro de los enfoques racionalistas se incluye el enfoque del equilibrio puntuado propuesto por Jones y Baumgartner (2005; True, Jones y Baumgartner 2010; Baumgartner, Green-Pedersen y Jones 2006), quienes recurren a una metáfora de la paleobiología para señalar que las políticas normalmente cambian de forma incremental, pero que en ciertas situaciones se producen puntuaciones, es decir, cambios más radicales de las políticas cuyas causas son exógenas al subsistema de políticas.

En el grupo de enfoques cognitivos, se puede incluir el enfoque de coaliciones promotoras (ACF, por sus siglas en inglés), el enfoque de los referenciales (globales y sectoriales), y otros enfoques más discursivistas (Fontaine, 2015a). Estos enfoques se centran en estudiar el papel

de las ideas en los procesos de cambio de políticas. El ACF centra su explicación en las coaliciones y sus ideas o referentes cognitivos, dentro de un subsistema de políticas. Explica el cambio como un proceso de aprendizaje social (técnico y político) relacionado con las coaliciones y sus capacidades para influir en las políticas; este proceso de cambio también está relacionado con el entorno/ambiente del subsistema y las coaliciones (Sabatier y Weible, 2010; Weible et al 2011; Henry et al 2014). Por otro lado, autores como Muller (2006) señalan que los cambios de políticas se relacionan con cambios en los referenciales, que son entendidos como sistemas de creencias, valores y técnicas, que definen tanto los problemas como las soluciones en un sector de políticas (referenciales sectoriales), o a nivel general de una sociedad (referenciales globales). Si los cambios en una política no cuestionan el marco general de su interpretación, entonces se producirán cambios mínimos o incrementales; mientras que los cambios significativos vienen dados por competencia de referenciales opuestos. Aunque es difícil considerar que expongan una teoría, en estricto sentido, sobre el cambio de políticas, otros enfoques cognitivistas, propiamente ubicados en el reflexivismo tienden a analizar el cambio de políticas como un proceso dependiente de referentes cognitivos macrosociales tales como las ideologías o las narrativas y discursos (sobre el género, sobre la pobreza/ desigualdad, sobre la economía, sobre el estado, etcétera) (véanse los trabajos reunidos en Fischer y Forester 2002; Fischer y Gottweis 2012). Como es propio de muchos de estos enfoques, antes que explicar un proceso de cambio, su objetivo es develar, deconstruir, las estructuras de relaciones de poder subyacentes a los discursos dominantes.

Como un tercer conjunto se encuentran los enfoques (neo)institucionalistas, que centran su propuesta de explicación en el papel que cumplen las instituciones (formales e informales) en el cambio de las políticas a través del tiempo, y en las relaciones de éstas tanto con las ideas como con los actores. Aquí se pueden ubicar enfoques como el de la lógica de lo adecuado (March y Olsen 1984; 2006a; 2006b), que se señala como una perspectiva sobre la acción, diferente a la lógica de las consecuencias, resaltando que los actores normalmente están motivados por adecuarse a las reglas (en tanto instituciones) en su actuar y toma de decisiones, llevando a una situación similar de cambios incrementales pero por motivaciones diferentes (no de adecuación fines-medios). Otro enfoque significativo es la dependencia de la trayectoria (*path dependency*) (Mahoney 2000; Pierson 2000), que señala procesos de cambios que pueden ser contingentes (coyunturas críticas), así como la inercia institucional que exhiben las políticas sobre la base de las decisiones previas adoptadas que se refuerzan

por los efectos de retroalimentación (positiva/negativa), condicionando el cambio de políticas (no impidiéndolo), que se expresa como proceso de cambio institucional.

Otra contribución institucional, punto de partida teórico en esta investigación, es la denominada teoría de los tres órdenes de cambio propuesta por Hall (1993). Los cambios de primer orden son *ajustes en* los instrumentos, mientras los objetivos generales y los instrumentos de la política permanecen invariables. Los cambios de segundo orden son asimilables a *cambios de* los instrumentos, mientras los objetivos generales permanecen invariables. Y los cambios de tercer orden son cambios generales de los objetivos (o de su jerarquía y prioridad), y cuando se producen también conllevan a cambios de segundo y primer orden. Los dos primeros tipos de cambio son gobernados por procesos de “aprendizaje social” (aprendizaje técnico, predominantemente al interior del aparato estatal), mientras que los cambios de tercer orden son de naturaleza distinta, siendo equiparables a la metáfora de “cambios de paradigma” usada por Kuhn (2004). Éstos últimos son cambios que acontecen raramente, y advierte Hall que no es posible plantear la existencia de “paradigmas” en cada política.

Vale la pena señalar que la importancia general de las ideas en los procesos de cambios de políticas no está en duda. Sin embargo, ciertos enfoques centrados en las ideas aspiran a postularlas como una “variable independiente”, con propiedades causales en sí mismas. Uno de los mayores desafíos que se plantea a estos enfoques es evaluar empíricamente cómo, cuándo, dónde y por qué las ideas importan (o no) para el cambio institucional (Berman 2013; Campbell 2010; Schmidt 2010). Para poder abordar este interrogante, uno de los aspectos fundamentales es la conceptualización de las ideas debido a la amplitud de formas que pueden adquirir. Y si existen diversos tipos de ideas, entonces es necesario aclarar los diferentes tipos de efectos causales que pueden generar (Campbell 2002).

Uno de los desarrollos sobre estos aspectos postula una tipología de ideas en función de dos ejes de análisis: el nivel en el cual operan las ideas (cognitivo o normativo), y el lugar que ocupan en el debate sobre las políticas (como argumentos explícitos del debate, o como supuestos subyacentes en el trasfondo del debate) (Campbell 1998; 2002). En el nivel cognitivo las ideas son descripciones y teorizaciones que especifican relaciones causales; y en el nivel normativo, las ideas son valores y actitudes. Así, se pueden distinguir cuatro tipos de ideas (Campbell 1998, 384 y ss.). En el primer plano del debate operan las ideas

programáticas y las enmarcadoras (*frames*): las primeras son prescripciones (cognitivas) que ayudan a los decisores a tomar un curso de acción específico, mientras que las segundas son símbolos y conceptos (normativos) que le permiten a un decisor mostrar como legítima una alternativa de política. Las ideas paradigmáticas y los valores públicos (*public sentiments*) operan en el trasfondo del debate: las primeras constituyen restricciones (cognitivas) sobre el rango de soluciones que decisores y expertos consideran útiles, y las segundas restringen el rango (normativo) de soluciones consideradas políticamente aceptables o socialmente deseables. Aunque cada tipo de ideas tiene efectos distintos en el cambio de políticas, lo que interesa es evaluar el efecto conjunto, teniendo en cuenta su concreción como ideas programáticas (dimensión operativa). “[L]a probabilidad que ideas programáticas afecten las políticas depende, en parte, de que provean soluciones claras a problemas instrumentales, soporten paradigmas existentes, se adecuen a valores públicos prevalecientes, y sean enmarcadas política y socialmente como apropiadas” (Campbell 1998, 399). A partir de esto es claro que las ideas no actúan en el vacío, y que es determinante prestar atención a las relaciones con los actores y las instituciones “que portan” las ideas.

Una de las guías metodológicas que deja esbozada Hall es la relación existente entre ideas e instituciones en los procesos de cambio. El proceso de cambio de tercer orden solamente termina, se hace evidente, cuando los defensores de un nuevo paradigma aseguran las posiciones de autoridad sobre la elaboración de las políticas. Esto implica que dichos actores son capaces de redefinir la organización y procedimientos de operación de la política pública en cuestión (cambios de primer y segundo orden), así como de institucionalizar el nuevo paradigma de política. Hall plantea una relación de doble vía entre ideas e instituciones (1993, 290-291): de un lado, las ideas pueden cambiar las instituciones, pero de otra parte, las instituciones pueden resistir a nuevas ideas (como se infiere cuando afirma que el grado de autonomía relativa del estado dependerá de la estructura institucional); y por tanto las ideas (y los paradigmas) siempre necesitan “anclarse” en las instituciones.

Más allá de esta problematización teórica, es necesario pasar a evaluar su concreción en un campo de políticas públicas específico y en unos casos de análisis. Durante las dos últimas décadas del siglo XX diversos países de América Latina desarrollaron “reformas estructurales” en muchos campos de políticas, en general orientadas hacia la liberalización económica (neoliberalismo), que implicaron cambios sociales más amplios (ejemplificados en la idea de reforma general del estado). Las políticas sociales (sistemas de protección social -

SPS) también cambiaron. Estas reformas estructurales a los SPS sustituyeron el dominio del estado e implementaron mecanismos de mercado para diferentes formas de aseguramiento y otros mecanismos de asistencia social. Globalmente, esto implicó un desplazamiento desde el paradigma de solidaridad social que suponían los esquemas públicos, hacia un paradigma individualizado de la protección social que se supone coherente con el conjunto de reformas liberalizadoras.

Algunos han postulado que el campo de las políticas sociales es resistente al cambio (Pierson 2001a; y especialmente 2001b). Aunque buena parte de ese argumento se debe al problema de conceptualizar la “variable dependiente” (Clasen y Siegel 2007a), desde la perspectiva del campo de análisis de políticas públicas, considerando la estructura institucional de las políticas sociales, es evidente que los regímenes de bienestar han sido transformados a lo largo y ancho del mundo, y por tanto, se considera que este campo de políticas representa un espacio idóneo para el análisis de este problema teórico, y especialmente para evaluar las hipótesis institucionales (Palier 2010b; Pierson 2015). Dentro de la política social pueden distinguirse dos áreas de análisis: los sistemas de salud, y los sistemas previsionales (y en cada uno se pueden distinguir los mecanismos de aseguramiento y los de asistencia). Esta propuesta se centra específicamente en el cambio de las políticas previsionales, que han evidenciado mayor transformación (en su alcance y diversidad de patrones de reforma) (Bonoli y Palier 2007; Palier 2010c; Weaver 2010; 2015; Ebbinghaus 2015; Orenstein 2013).

Múltiples estudios analizaron los cambios en las políticas previsionales durante los años ochenta y noventa en diez países de América Latina (Mesa-Lago y Muller 2002; Mesa-Lago 2004; 2008; Castiglioni 2005; 2016; Weyland 2006; Madrid 2003). Importa señalar que en este campo de políticas la región fue pionera en los procesos de reforma; y muchos países en desarrollo, así como países de Europa central y oriental, emprendieron una oleada de cambios similares (Orenstein 2013; Kay 2015). Sin embargo, durante el presente siglo la región ha evidenciado nuevos cambios, que exhiben diferentes patrones, donde algunos pudieran ser considerados efectivamente como nuevos cambios de tercer orden, aunque no solamente orientados hacia la liberalización. Además, en términos históricos se ha señalado que con la llegada al gobierno de partidos o movimientos de izquierda/centro-izquierda en diversos países (aproximadamente desde 2005), América Latina ha entró en una nueva época histórica, particularmente caracterizada por la desaceleración de los procesos de reforma neoliberal, y el retorno de posturas ideológicas que reclaman un mayor papel del estado en la economía y la

sociedad. Parte del retorno al análisis de las políticas previsionales está ligado a estos cambios políticos generales en la región, a la evaluación empírica de dicha orientación hacia mayor intervención estatal (Huber y Stephens 2012; Pribble 2011; 2013; Pribble y Huber 2011; Sátyro et al 2014; Flores-Macías 2012; Levitsky y Roberts 2011b; Weyland 2010; Madrid, Hunter y Weyland 2010). Otro elemento que ha sostenido la importancia del análisis de las pensiones es la constatación de resultados modestos (y fracasos) de las reformas estructurales introducidas en los años noventa (Mesa-Lago 2004; 2008); así como también limitaciones en los resultados de los sistemas previsionales públicos (que constituyen la otra mitad de los casos en la región).

Recientemente, diversos estudios constatan reformas parciales en los sistemas previsionales, de primer y segundo orden, en direcciones diferentes: unos fortaleciendo los pilares solidarios y otros fortaleciendo los pilares de ahorro individual existentes (Becker y Mesa-Lago 2013; Busquets 2015; Calvo, Bertranou y Bertranou 2010; Kay 2015; Sátyro et al 2015). A pesar de la heterogeneidad, parece haber consenso en que la tendencia va dirigida a fortalecer los pilares solidarios y públicos, incluso en los sistemas que fueron privatizados en los años 1980-90. Este proceso ha estado acompañado de cambios en las recomendaciones de políticas previsionales de instituciones como el Banco Mundial (BM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ver Águila 2010). Sin embargo, también se han desarrollado nuevas “reformas estructurales”, es decir, cambios de tercer orden, en direcciones diferentes: unas que renacionalizaron el sistema de pensiones y otras que introdujeron sistemas privados.

En este contexto de la problemática de las políticas de pensiones en América Latina, esta investigación se propone indagar específicamente dos aspectos: en primer lugar, indaga por las causas explicativas de los nuevos casos de cambios de tercer orden y, en segundo lugar, se pregunta por la dirección u orientación de estos cambios. Como pregunta teórica general esta investigación propone indagar ¿Cómo las ideas programáticas contribuyen a causar cambios de tercer orden en las políticas públicas?, o, dicho de otra manera, ¿cuál es el mecanismo causal que conecta las ideas programáticas con los cambios de tercer orden en las políticas públicas? En términos más específicos, en relación con el campo de políticas propuesto para esta investigación, se pregunta ¿Cómo las ideas programáticas de los gobiernos latinoamericanos (2005-2015) han contribuido a causar cambios de tercer orden en las políticas previsionales?, es decir, ¿cuál es el mecanismo causal que conecta las ideas

programáticas de los gobiernos latinoamericanos (2005-2015) con cambios de tercer orden en las políticas previsionales?

Como respuesta plausible a esta cuestión, se propone la siguiente hipótesis: Los cambios de tercer orden en las políticas previsionales en América Latina (2005-2015) han estado orientados por las perspectivas ideológicas de los respectivos gobiernos, evidenciadas en sus ideas programáticas, pero solamente se han hecho efectivos cuando se han superado los puntos de veto institucional. Esta hipótesis general supone otras complementarias: se ha producido una coyuntura de crisis social, relacionada con el mal desempeño de la política previsional previa, que ha posibilitado una puesta en agenda del tema previsional (que adopta la forma de ideas programáticas); y, en segundo lugar, para que estas ideas contribuyan a causar cambios de tercer orden, se requiere de las condiciones institucionales de relaciones ejecutivo-legislativo que permitan superar los puntos de veto en los regímenes políticos (interacciones políticas). Considerado de manera global, este proceso describe un mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas. Como aclararemos en detalle en el Capítulo 1, este mecanismo refleja la interacción entre ideas e instituciones en un tipo específico de cambio de políticas.

En sentido estricto, los factores ideacionales pueden ser vistos como una parte insuficiente por sí misma para causar cambios, pero al mismo tiempo, como una parte necesaria de un mecanismo causal de mayor alcance que está definido por las relaciones específicas con las instituciones (y eventualmente con los actores). Estas serían configuraciones causales complejas de tipo *INUS* (por sus siglas en inglés): un factor causal (causa) que es insuficiente por sí solo para causar un resultado (efecto), pero es necesario como parte de un complejo causal (combinación de causas, mecanismo causal) que como conjunto es suficiente para producir un resultado determinado; aunque al mismo tiempo, ese conjunto, ese complejo causal, ese mecanismo causal, puede ser innecesario para producir el resultado puesto que éste mismo resultado puede ser producido por otras causas (fenómeno de la equifinalidad, que puede ser de combinaciones causales o de mecanismos causales).

## **0.2. Estructura y contenido del documento**

Además de esta introducción general y la parte final de Conclusiones, el presente informe de investigación se ha estructurado en tres grandes partes. La Parte 1 presenta el marco analítico desde el cual se realiza la investigación: Teoría (capítulo 1) + Metodología (capítulo 2). La



Parte 2 desarrolla un análisis comparado (fsQCA) de los diferentes cambios en las políticas previsionales en 18 países de América Latina en el periodo 2005-2015, evaluando en particular la dirección u orientación de estos cambios (pro-solidaridad social *versus* pro-ahorro individual). Se analizan las tendencias de reforma (resultado de interés, en el capítulo 3), las distintas causas que discute la literatura sobre reforma previsional (capítulo 4), y finalmente se presentan los resultados del análisis combinatorio (fsQCA) y se formaliza el diseño del mecanismo causal (capítulo 5). Partiendo del resultado del este análisis comparado y el diseño del mecanismo causal, la Parte 3 desarrolla el análisis en profundidad de los casos de cambio paradigmático de política previsional en Argentina (capítulo 6) y Bolivia (capítulo 7), conocidos generalmente como casos de re-reformas previsionales.

De manera sucinta, el marco analítico está compuesto por lo que tradicionalmente denominados marco teórico (Capítulo 1) y marco metodológico (Capítulo 2), y apuesta por enfatizar y hacer explícitas la relación de articulación Teoría-Metodología a través de sus fundamentos ontológicos. Justamente, el punto de partida metateórico lo constituye el realismo científico como una forma o tipo ideal de hacer ciencia que es dualista (relación mente–mundo) y transfactualista (busca producir conocimiento sobre objetos de la realidad que no son directamente observables). Comprende las relaciones causales más allá de la mera asociación frecuente, asume la complejidad y heterogeneidad causal (disposicional), y busca producir explicaciones en la forma de teorías de rango medio: busca producir conocimiento solamente generalizable a casos que comparten un contexto de homogeneidad causal. En el Capítulo 1, en términos de teoría general se toma como punto de partida la importancia de las instituciones (formales e informales) en los fenómenos sociales, sin soslayar las relaciones con los factores ideaciones y de actores en los procesos de cambio institucional. Las políticas públicas son conceptualizadas como arreglos instituciones de múltiples capas, y en la perspectiva del diseño de políticas, los instrumentos de políticas son un tipo especial de instituciones que permiten transitar entre el mundo de la teoría y el mundo del análisis empírico de manera sistemática para estudiar el proceso de cambio paradigmático de políticas públicas.

El Capítulo 2 presenta el diseño general de la investigación. Articula los elementos teóricos desarrollados previamente para proponer un diseño de investigación cualitativa, de multi-métodos, basada en casos, que asume el reto de integrar el análisis de causas (conjunción causal) en una comparación de pocos casos con el análisis de mecanismos causales en dos

casos en profundidad. En particular este diseño de multi-métodos integra el análisis combinatorio (*Qualitative Comparative Analysis, fsQCA*) con el seguimiento de procesos causales (*Process Tracing, PT*) (Beach y Rohlfing 2015). El fsQCA (fase 1) permitirá determinar las configuraciones causales que están conectadas con el cambio en las políticas previsionales que buscan mejorar la solidaridad y equidad en el sistema previsional (resultado de interés) en 18 países de América Latina (2005-2015). A partir de allí se procederá a desarrollar el seguimiento de procesos causales (fase 2) en un caso primario para evaluar el mecanismo causal que conecta (transmite fuerza causal) las ideas programáticas con los nuevos cambios de tercer orden en las políticas previsionales orientados a mejorar la solidaridad y equidad. Se propone además desarrollar un segundo nivel de comparación (fase 3) entre los mecanismos causales con un segundo caso de análisis en profundidad de cambio de tercer orden en la política previsional.

La Parte 2 de este informe de investigación se ocupa por completo en desarrollar la primera fase del diseño metodológico: el análisis combinatorio (fsQCA) de reformas previsionales “pro-solidaridad” en América Latina en el periodo 2005-2015; cada capítulo presenta las discusiones teóricas correspondientes y al mismo tiempo detalla el proceso de calibración de cada una de las condiciones causales y resultado analizados. El Capítulo 3 desarrolla la discusión sobre el resultado de interés, presentando una clasificación de los sistemas previsionales y sus principales elementos sobre la base de la distinción del “ahorro individual” y la “solidaridad social” como principios o ideas paradigmáticas que subyacen a éstos. En el marco de esta clasificación se mapean y presentan las tendencias de cambios en las políticas previsionales que desarrollaron los países latinoamericanos entre 2005-2015, enfatizando aquellas que corresponden a nuevos cambios de tercer orden.

El Capítulo 4 desarrolla los factores causales (condiciones causales, en la jerga del QCA) que la literatura normalmente menciona como asociados a los cambios en las políticas previsionales. Primero se evalúan los que pueden denominarse “factores objetivos”: primero los que tienen que ver con los (malos) resultados de la política previsional (cobertura, beneficiarios), y luego aquellos factores causales, más de carácter contextual, relacionados con el tipo de envejecimiento de cada sociedad y el clima económico respectivo (expansivo, recesivo). En tercer lugar, se analizan factores políticos que tiene que ver con los actores o coaliciones dominantes y las ideas que portan o movilizan en sus mandatos gubernamentales. En cuarto lugar, se enfocan las interacciones políticas como factor causal, y especialmente las

relaciones entre ejecutivo-legislativo por ser este último un uno de los puntos institucionales de veto determinantes para realizar grandes reformas en la política previsional. En quinto lugar, se toma en consideración como un factor causal la historia previa de la política previsional en cada país, es decir, se analiza el posible efecto que puede tener el legado de la política previsional. El capítulo termina analizando una posible condición causal que en este periodo analizado estuvo ausente de las recientes reformas previsionales: la promoción de modelos de reformas de política previsional por parte de las instituciones financieras internacionales (IFI) como Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), y de carácter regional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el Capítulo 5 se presentan los resultados del análisis combinatorio (fsQCA) sobre la base de las calibraciones de condiciones causales y resultado de interés que se realizó previamente en los Capítulos 3 y 4. Convencionalmente, primero se realiza el testeado o análisis de necesidad para las diferentes condiciones causales, y luego se realiza el análisis de suficiencia. Como resultado global se obtienen 3-4 configuraciones causales (conjunciones) que están conectadas con cambios en las políticas previsionales tendientes a reforzar la solidaridad social y la equidad en los sistemas previsionales. Luego de mapear los diferentes casos en las configuraciones que producen efectivamente el resultado de interés, retomamos los casos de Argentina y Bolivia como candidatos para análisis en profundidad por evidenciar un comportamiento “típico” en relación con la hipótesis de esta investigación: presentan gobiernos con ideas paradigmáticas que promueven la solidaridad social y la equidad en el sistema previsional y efectivamente son casos en que se realizaron cambios de tercer orden la política previsional, en la modalidad de reversiones generales del proceso de privatización sufrido en los años noventa. Este capítulo termina con la presentación del modelo analítico de investigación de los dos casos en profundidad mediante el seguimiento de procesos causales. Se presenta el modelo de mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas distinguiendo el detonante, las partes del mecanismo causal y el resultado de interés. Siguiendo lo planteado en el marco analítico, en cada parte del mecanismo se construyen las diferentes pruebas empíricas sustentadas fundamentalmente en los instrumentos de política según la taxonomía de Hood. Cada una de las cinco pruebas que se construyeron para cada parte del mecanismo serán evaluadas en los capítulos correspondientes a cada caso de análisis en profundidad.

La Parte 3 de este documento se ocupa del desarrollo del análisis de casos en profundidad para evaluar mediante el seguimiento de procesos causales el mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas hipotetizado. El Capítulo 6 analiza el caso de reversión total de la reforma previsional de los años noventa en Argentina en 2008. Este es el caso “más típico” porque cualitativamente evidencia con mayor claridad la presencia del resultado y el detonante hipotetizados: es un caso en que sin lugar a dudas se revirtió completamente la reforma previsional mixta de los años noventa para retornar a un sistema de reparto que existía previamente. Este caso no deja dudas respecto a la existencia de las ideas programáticas “pro-solidaridad” encabezadas por los gobiernos kirchneristas, y respecto al resultado de cambio paradigmático de la política previsional que cerró totalmente el sistema de cuentas individuales y administración privada.

En el Capítulo 7, en segundo lugar, se analiza la reforma previsional de Bolivia en 2010 con el objetivo analítico de comparar la operación del mecanismo causal evaluado en el caso argentino. Este segundo caso evidencia con claridad la presencia del punto de partida de la relación causal, las ideas programáticas “pro-solidaridad” del gobierno masista, pero existen dudas respecto a la interpretación del resultado (guardadas las proporciones, en cierta medida es similar en esto al caso de la reforma previsional chilena de 2008). Esto es así porque la reforma boliviana estuvo, sin lugar a dudas, orientada a mejorar la solidaridad y equidad en el sistema previsional, pero, en cuanto al resultado, la configuración específica de la reforma boliviana no eliminó las cuentas individuales de ahorro previsional y capitalización. Sin embargo, agregó todo un nuevo pilar solidario que al final del día termina siendo “el pilar” fundamental de funcionamiento del sistema previsional. En este caso se toma partido por evaluar la forma institucional de la reforma y el desempeño o estructura real de la misma para argumentar que efectivamente se puede considerar como un cambio de tercer orden, como una reforma estructural que permite observar el tránsito entre un sistema previsional centrado en la idea paradigmática del esfuerzo de ahorro individual hacia un sistema previsional cuyo pilar fundamental está centrado en instrumentos de política (de autoridad, financieros y de organización) fundamentados en el principio paradigmático de solidaridad social.

## ***Parte I***

### ***Un marco analítico desde la perspectiva del diseño para analizar el cambio de políticas públicas en una investigación basada en casos***

Un marco analítico es una propuesta específica de alineación entre ontología-metodología-teoría-métodos que constituye la base de una investigación en ciencias sociales para abordar un problema de investigación determinado (sobre alineación ver Jackson 2016a; Hall 2003). Visto de esta manera general, un marco analítico establece, en primera instancia, un referente metateórico, que es el punto de partida porque aborda la naturaleza de la actividad investigativa. En sentido estricto, esto significa hacer explícita la “forma de hacer ciencia” que asume el investigador, la misma que especifica cuestiones sobre la naturaleza del “mundo” que será investigado y las relaciones entre ese mundo y el investigador. En segundo lugar, un marco analítico debe considerar las implicaciones metodológicas para explicar diferentes problemas en ese mundo social definido; esto es, la estrategia general del diseño de la investigación (Sartori, 1970). La principal característica de la metodología de investigación así entendida es que define el tipo de explicaciones que aspira a producir: define la naturaleza de la causalidad y de la explicación causal (Jackson 2016b).

En tercer lugar, el marco analítico debe presentar y desarrollar las teorías que están incorporadas en la investigación. Por un lado, se detallan las teorías generales que permiten definir la “ontología científica” dentro de la investigación: los elementos constitutivos fundamentales (*basic building blocks*) del mundo social que se investiga (ver Jackson 2016a, Cap.2, sobre diferencias entre ontología filosófica y científica). Un ejemplo típico es la definición materialista o ideacional<sup>1</sup> sobre la naturaleza del mundo social, y en políticas públicas podemos mencionar las diferencias entre teorías centradas de manera preferente en intereses, ideas o instituciones. Por otro lado, de estas teorías generales deben derivarse teorías sustantivas, coherentemente alineadas, que abordan el problema específico de investigación, en este caso, dentro del campo de las políticas públicas y el cambio paradigmático de políticas públicas. Son las teorías sustantivas las que presentan y concretan las relaciones explícitas entre causas y resultado de interés (nivel de la operacionalización). Es por esto que, en cuarto lugar, el marco analítico contempla la presentación de los métodos de investigación que serán usados, es decir, los diferentes procedimientos y protocolos para la

---

<sup>1</sup> En este documento se prefiere esta traducción casi literal (y no oficial) del vocablo “*ideational*” del Inglés por considerarla más clara que la correspondiente traducción al Español que sería “ideal o idealista”.

sistematización y análisis de los datos empíricos (cualitativos o cuantitativos). En este nivel más específico, el uso combinado de las teorías sustantivas y los protocolos y procedimientos de los métodos de investigación son los que permiten justificar y realizar la selección de casos de análisis.

En sentido estricto, el marco analítico, tal y como se ha conceptualizado, incorpora lo que comúnmente se denomina marco teórico y marco metodológico. Así definido, el marco analítico tiene la ventaja de exigir al investigador que establezca explícitamente las conexiones entre la teoría y la metodología en su trabajo. Diversas discusiones recientes en ciencias sociales problematizan la falta de coherencia en las investigaciones porque actúa en favor del eclecticismo del “todo vale”. Si bien se parte de una noción de pluralismo científico (Jackson 2010; 2015), exigir coherencia entre las elecciones teóricas y metodológicas es un camino más apropiado para mejorar las explicaciones científicas sobre el mundo social, que no necesariamente sacrifica el debate pluralista sino que lo profundiza.

En los siguientes dos capítulos que componen esta primera parte de la investigación, el lector encontrará la formulación del marco analítico propuesto para investigar el problema del cambio paradigmático en las políticas previsionales en América Latina en el periodo 2005-2015. En la Figura 1 se observa un esquema general de este marco analítico, y en los siguientes capítulos se desarrollarán en detalle cada una de las formulaciones allí contenidas. Esta sección introductoria termina con la formulación de las principales ideas que dan unidad al marco analítico:

*Sobre la base de un entendimiento de la causalidad como no universal y dependiente del contexto, se asume una concepción de hacer ciencia que busca producir explicaciones en la forma de teorías de rango medio. Esta postura metateórica se fundamenta en dos apuestas de ontología filosófica: (i) el investigador busca (se esfuerza por) situarse en relación de exterioridad respecto al mundo que investiga (dualismo mente-mundo) y, (ii) es posible (y deseable) investigar las estructuras profundas de la realidad social (más allá de la parte directamente observable del mundo social) porque allí residen los poderes causales que explican los resultados de interés (transfactualismo). En tanto punto de partida, este realismo científico se concreta en aspectos teóricos y metodológicos.*

*En el campo teórico, se asume al nivel general (ontología científica) que es posible explicar en buena medida el mundo social, y en particular la dinámica de las políticas públicas, en función de los efectos que las instituciones tienen sobre los individuos y los resultados políticos y sociales. Argumentar que “las instituciones importan” es solo privilegiar un punto de entrada (necesario) en el debate académico; no implica desconocer aspectos de acción estratégica de los actores, ni desconocer los efectos de los referentes ideacionales sobre las políticas públicas. Desde el institucionalismo normativo se asume que los aspectos ideacionales importan en la medida en que expresan el resultado de la institucionalización, y que la acción estratégica de los actores está mediada por este impacto institucional de los aspectos normativos en la construcción de las preferencias. Así, el cambio de políticas debe ser explicado y evidenciado como un proceso de cambio institucional (distinguiendo cambios de diferente tipo y grado), y las políticas públicas en sí mismas comprendidas como arreglos institucionales de múltiples capas.*

*En cuanto a teorías más sustantivas, el cambio de políticas públicas constituye un problema del diseño de políticas toda vez que se concreta (y se evalúa empíricamente) en el establecimiento de un conjunto de objetivos e instrumentos de la política en cuestión. Desde la perspectiva del diseño de políticas, los instrumentos de política son vistos como un tipo particular de instituciones, y tienen la potencialidad de constituirse a lo largo de la investigación en referentes empíricos directamente observables que dan cuenta de realidades de más amplio alcance. Finalmente, el cambio de políticas es un fenómeno de naturaleza comparada: analizar el cambio de políticas públicas es, en sentido estricto, comparar en el tiempo (longitudinalmente, diacrónicamente) dos diseños de políticas que se concretan en distintos conjuntos de objetivos e instrumentos.*

*En el campo metodológico, se propone un diseño de investigación de multi-métodos basados en teorías de conjuntos (Set Theoretic Multi-Methods Research, STMMR), que permite un alineamiento coherente con la ontología de partida, así como internamente entre el análisis comparado de pocos casos (Qualitative Comparative Analysis, QCA) y el análisis en profundidad de un caso (Process Tracing, PT). Por un lado, el realismo científico es coherente con la concepción de causalidad múltiple coyuntural del QCA así como con concepción de mecanismos causales del PT. Por otro lado, el QCA y el PT evidencian potencialmente una mayor coherencia en su integración en diseños de multimétodos por sus*

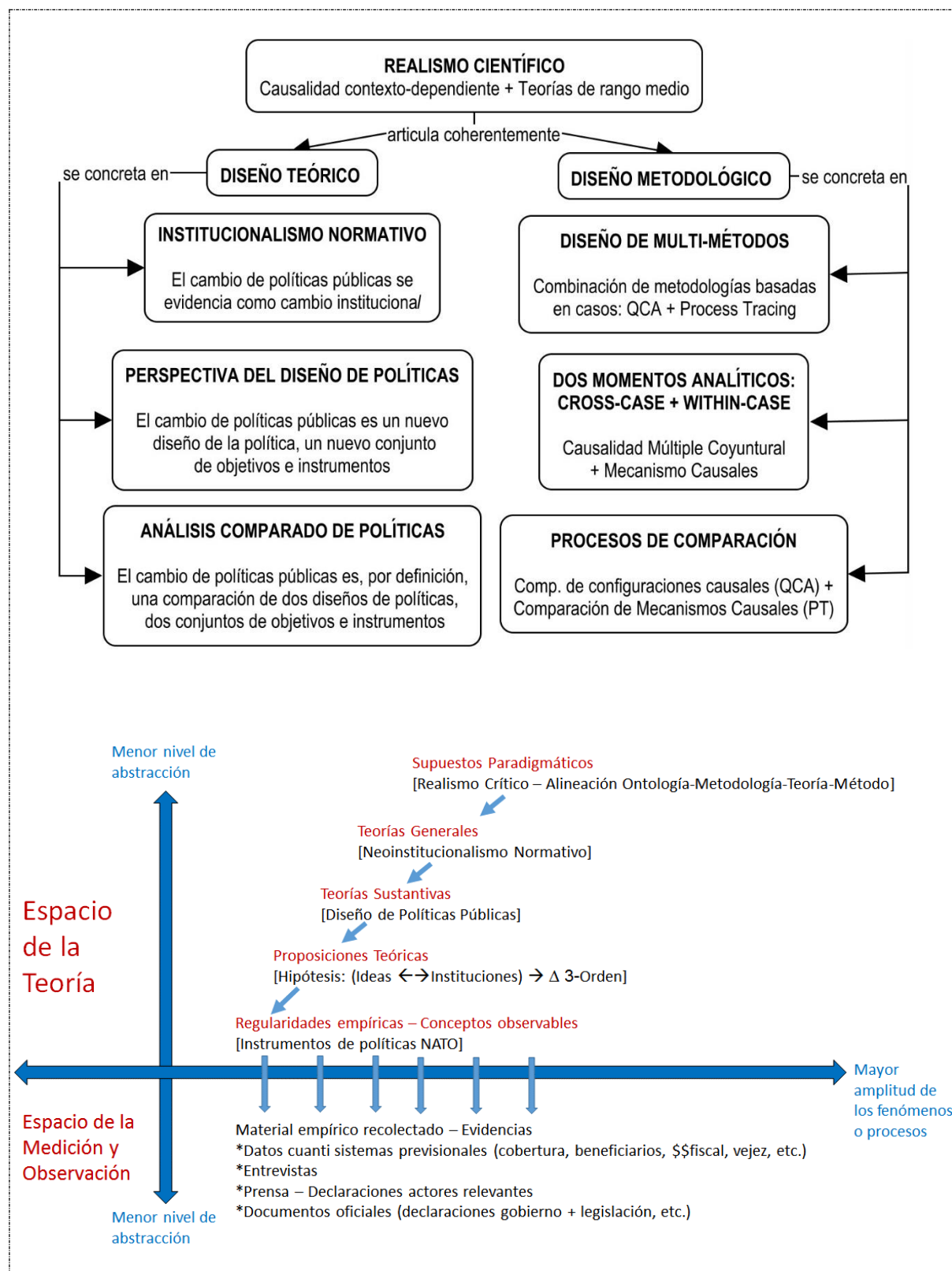
*concepciones de causalidad determinística y asimétrica (que algunos rastrean en las concepciones de relaciones causales como relaciones entre conjuntos).*

*En sentido estricto se propone analizar el cambio en las políticas previsionales en dos momentos analíticos, dos fases del diseño metodológico: (fase 1) análisis comparado de pequeño número de casos (QCA) y (fase 2) análisis en profundidad de un caso (PT). La investigación sobre el cambio de las políticas de pensiones en América Latina se ha desarrollado ya por varios años desde diferentes disciplinas académicas, y es factible proponer un análisis comparado para evaluar diferentes explicaciones causales. Este sería el objetivo de la primera fase de la investigación, cuyo resultado esperado es la especificación de las diferentes configuraciones causales que pueden explicar el resultado de interés.*

*En el segundo momento analítico, a partir de los resultados del QCA se realizará el estudio en profundidad de un caso definido como típico. En este caso primario se desarrollará un PT en la modalidad de prueba de teoría. El resultado esperado es la puesta en evidencia del mecanismo causal (MC) que conecta la(s) causa(s) con el resultado de interés. Este MC inicialmente evaluado debe dar paso a otro PT en la modalidad de prueba de teoría en un caso secundario que busca mejorar la certeza y validez de la explicación. La selección de casos secundarios (o terciarios, si los hubiera) se sustenta en el objetivo de comparar mecanismos causales (no causas por sí mismas). La segunda fase de trabajo con PT dentro de los casos se desarrollará mediante una combinación de análisis bayesiano informal, es decir, la construcción de una narrativa causal, con sus respectivas narrativas sobre las pruebas de evidencias, con el análisis bayesiano formal, es decir, con la estimación cuantitativa de probabilidades bayesianas para las diferentes pruebas (evidencias + fuentes de evidencia) dentro de cada parte del mecanismo causal, así como para el mecanismo causal como un todo.*



**Figura I. 1. Esquema del Marco Analítico de la Investigación**



**Fuente:** Elaborado por el autor. La parte de abajo retoma elementos de Sautú (2006)

## Capítulo 1

### Ideas, instituciones y cambio de políticas públicas: una propuesta de análisis ontológicamente alineada

#### 1.1. El “problema de la alineación” como fundamento del marco analítico

Se ha llamado la atención (Capano 2009; 2012; Capano y Howlett 2009) sobre la importancia y necesaria coherencia que deben exhibir las elecciones que hacen los investigadores en términos epistemológicos a la hora de analizar el cambio de políticas públicas. Según Capano (2009, 8) los investigadores deben tomar dos tipos de decisiones: epistemológicas, que definen el punto de vista que se adopta sobre la realidad; y decisiones teóricas, que definen la forma como se van a desarrollar esas premisas al abordar un objeto de investigación<sup>2</sup>.

Las decisiones epistemológicas tienen que ver con tres dimensiones. La primera se refiere a la forma como progresan, se desarrollan y cambian los acontecimientos (*the way of event progression*). Esta tiene dos dimensiones: una epistemológica propiamente dicha que tiene que ver con el patrón o característica del proceso (puede ser, idealmente, lineal o no lineal), y una más teórica que tiene que ver con la lógica de la dirección (que puede ser acumulativa o adaptativa). La segunda elección epistemológica está relacionada con la dinámica del desarrollo/cambio de las políticas (*dynamics of development*). Esto implica elegir entre concepciones del cambio como un proceso evolutivo o revolucionario. No es una cuestión solamente de *tempo* o ritmo al cual se desarrolla un proceso (el cambio) sino de su naturaleza. La tercera elección epistemológica se refiere a los motores del desarrollo/cambio de las políticas (*the generating forces*); aspecto que tiene incidencia en las elecciones teóricas frente a la indagación por los mecanismos causales y las variables explicativas (Capano 2009, 9-13).

Aunque esta discusión avanza sobre el problema de fondo, se considera insuficiente para esclarecer el debate sobre el cambio de políticas. Siguiendo la propuesta de Jackson (2016a) en el campo de las relaciones internacionales, se argumenta que la diferenciación epistemológica no constituye un punto de partida suficiente para comprender las concepciones sobre la causalidad que subyacen a las explicaciones teóricas y a las metodologías usadas para

---

<sup>2</sup> Aquí nos interesa discutir con el primer tipo de decisiones. Las cinco “decisiones teóricas” que, según Capano, deben tomar los investigadores se refieren a: (i) la conceptualización del cambio (¿qué es lo que está cambiando?); (ii) el patrón de cambio (incremental o radical); (iii) el resultado del cambio (reversible o irreversible); (iv) el nivel de abstracción (micro o macro) y el dilema estructura-agente; y, (v) los mecanismos causales y las variables explicativas (2009, 13).

explicar el cambio de políticas. Nótese por ejemplo, la confusión que persiste en Capano (2009) en su distinción entre elecciones epistemológicas y teóricas a la hora de definir la naturaleza del cambio: lineal-no lineal, adaptativo-acumulativo, evolutivo-revolucionario. Esta es una tipología opaca porque aparentemente algunas elecciones epistemológicas también son teóricas, simultáneamente. Analíticamente, es importante que cualquier propuesta de ordenar los términos de un debate establezca límites claros entre las diferentes categorías (no barreras porosas/difusas), puesto que allí reside su valor. Esto no implica que en la práctica de la producción académica los diversos trabajos sean en sí mismos difusos en sus elecciones, pero sí cuestiona los ejes de la clasificación que se quieren proponer. Por ello, en primera instancia interesa dejar claro el punto de partida metateórico que orienta esta investigación sobre el cambio de políticas públicas.

Buscando consolidar los fundamentos de su científicidad, las ciencias sociales han vuelto la vista hacia la filosofía de la ciencia, que en su rol prescriptivo señala “cómo debería” desarrollarse la ciencia. La paradoja es que “todas las posturas fundacionales en la filosofía de la ciencia están constituidas por compromisos ontológicos y epistemológicos que se presentan como la condición necesaria del conocimiento, y *sin embargo, éstos no pueden ser probados*” (Monteiro y Ruby 2009, 26). Frente a la inconmensurabilidad de las posturas fundacionales, más allá de su coherencia interna, éstas requieren siempre de un “salto de fe” para ser aceptadas (Monteiro y Ruby 2009, 32; Jackson 2016a, 218).

Por tanto, para fundamentar una concepción pluralista de la ciencia es necesario problematizar el criterio de demarcación científica (Jackson 2010; 2015). Sobre la base del trabajo de Weber, Jackson sostiene que el criterio de demarcación ciencia/no-ciencia es la búsqueda de conocimiento científico en sí mismo, y la ciencia “es toda indagación empírica diseñada para producir conocimiento”<sup>3</sup>. Así, las “formas de hacer ciencia” se fundamentan en diferentes apuestas sobre ontologías filosóficas, que aluden, por lo menos, a tres cosas: el investigador, el mundo que debe ser investigado, y el carácter de la relación entre ambos. Nótese que una “forma de hacer ciencia” es equivalente a una “metodología”, en el sentido amplio de Sartori

---

<sup>3</sup> “This definition yields three constituent components of a scientific knowledge-claim: it must be *systematically* related to its presuppositions; it must be capable of *public criticism* within the scientific community—and in particular, public criticism designed to improve the knowledge being claimed; and it must be intended to produce *worldly knowledge*, whatever one takes “the world” to include. These three necessary components, jointly sufficient, form the broad parameters of the proposed definition of science.” (Jackson 2016a, 213).

(1970, 19): la metodología es definida como la preocupación por la estructura y los procedimientos lógicos de la investigación.

Los cuatro tipos ideales de metodologías propuestas por Jackson (2016a) se muestran en la Figura 1.1. Los ejes de clasificación son: (i) la forma en que el investigador se conecta con el mundo, que permite diferenciar entre dualismo y monismo “mente-mundo”; y, (ii) la forma que adquiere la relación entre el conocimiento y la observación, que permite diferenciar entre fenomenalismo y transfactualismo: en el primero solo es posible producir conocimiento científico sobre objetos directamente observables, y en el segundo es posible (y deseable), producir conocimiento también sobre objetos que son, en principio, no-observables de manera directa (aunque sí a través de los efectos que generan).

*Figura 1. 1. Jackson: Tipos ideales de metodologías en función de las apuestas filosóficas*



*Fuente: Adaptado de Jackson (2016a)*

Sin duda, el lector notará la ausencia del “Constructivismo” en esta tipología, siendo uno de los términos comúnmente usados en los debates sobre ontología y epistemología en ciencias sociales. Siguiendo su crítica contra Monteiro y Ruby (2009) para quienes el constructivismo es una postura fundacional, Jackson (2009; 2016a, 224-225) afirma que “el constructivismo es, ante todo, una teoría social o una ontología científica, pero no es una consideración metodológica sobre el estatus y el carácter filosófico del conocimiento”, y, por tanto, “metodológicamente hablando, el constructivismo es una categoría que no tiene sentido”. De esta manera, la pluralidad de metodologías (en el sentido de Jackson) usadas por los académicos internacionalistas que se definen como constructivistas, permitirían afirmar que éstos se ubican en diferentes cuadrantes de su propia tipología, según sus apuestas filosóficas. Incluso, es factible concebir “constructivistas-neopositivistas” que tratan las normas y las identidades como variables susceptibles de ser probadas empíricamente de manera directa.

Esta propuesta de Jackson para organizar el debate metateórico, no exhibe los problemas de determinismo que presentan otros autores (Furlong y Marsh 2010; Monteiro y Ruby 2009) en las relaciones “positivismo-métodos cuantitativos”, “interpretativismo-métodos cualitativos” y “realismo científico-métodos mixtos”. Estos cuatro tipos ideales de metodologías no son tan irrelevantes como un suéter, pero tampoco constituyen una piel que, en estricto sentido, el investigador nunca se puede sacar. Además, esta tipología es analíticamente completa y exhaustiva sobre sus ejes de clasificación (contra Guba y Lincoln 1994; contra Roth 2008, 71-75).

Esta investigación parte de concebir las políticas públicas como un objeto de naturaleza institucional (Pierson 2006a; Hacker y Pierson 2014) y procesual (Capano 2012). Las políticas públicas son procesos estructurados en el espacio y en el tiempo (Hall 2016). Estos procesos no hacen parte de la imaginación de los investigadores, sino que éstos últimos se esfuerzan por abstraer y objetivar dichos procesos. Por otro lado, no todo en la investigación sobre las políticas, y particularmente sobre el cambio de políticas públicas, es observable directamente. De hecho, el problema del cambio paradigmático de políticas públicas puede constituir uno de estos objetos que corresponden a un estrato más profundo de la realidad que solo es posible analizar a través de las manifestaciones observables que se derivan de los paradigmas (por ejemplo, el mix de objetivos e instrumentos en el (re)diseño de una política).

Parte importante de la discusión sobre el realismo crítico como fundamento ontológico para la investigación social, y en este caso para el análisis de políticas públicas, tiene que ver con su concepción de la causalidad y el tipo de explicaciones científicas que aspira construir. Sin duda, el neopositivismo ha sido dominante en el campo de explicación científica de las políticas públicas, y prácticamente ha monopolizado la comprensión de lo que constituye una explicación causal. El neopositivismo aspira construir explicaciones generales tipo leyes, que apliquen a cualquier caso, con independencia del tiempo y el espacio. Esto ha promovido para los neopositivistas una equivalencia entre explicación causal y predicción (Hedström e Ylikoski 2010, 54-55). Sin embargo, en esta explicación causal, estas “leyes” en sí mismas permanecen con un estatus científico indefinido: cuando se las usa para construir una explicación aparecen casi como un supuesto o hipótesis, pero luego se las presenta como leyes (Jackson 2016b, 5). Además, cuando el trabajo neopositivista hace uso de la estadística (cosa frecuente) en su forma dominante de análisis de regresión (correlaciones), muchos de los

supuestos de una explicación causal general satisfactoria son aceptados con poco examen (Hall 2003, 382)<sup>4</sup>.

El realismo crítico se considera una ontología más apropiada para investigar las políticas públicas en virtud de su naturaleza heterogénea. La causalidad es “disposicional” (*dispositional*), y la explicación causal normalmente procede a determinar las condiciones tipo *INUS*<sup>5</sup> en una situación específica. La explicación causal de un fenómeno reside en el conjunto de condiciones tipo *INUS* (estrato de la realidad no observable directamente) y no en sus partes aisladamente (estrato directamente observable de la realidad); esta es una explicación de naturaleza “dependiente del contexto”, y por tanto, rechaza la idea de aspirar a construir leyes generales. En el realismo crítico la comparación adquiere importancia como forma de contrastar el funcionamiento específico de las configuraciones causales tipo *INUS*, pero no aspira a producir generalizaciones ni predicciones como en el neopositivismo (Jackson 2016a, 218-219). Como el objetivo es contrastar la manifestación de los poderes causales de los estratos de la realidad que no son directamente observables, el realismo crítico favorece las explicaciones densas de pocos casos (sobre comparación y realismo crítico ver Bennett 2013).

Este tipo de explicación causal toma la forma de teorías de rango medio<sup>6</sup> (Merton 1968; Sartori 1970): una generalización limitada a un conjunto de casos que no solo comparten las condiciones causales y de resultado, sino también diversas condiciones contextuales (tiempo y espacio) que son parte integrante de la explicación causal. Bajo este rótulo pueden incluirse dos formas de explicación causal crecientes en el campo de las políticas públicas (y otras ciencias sociales): la causalidad múltiple coyuntural (Ragin 2014a [1987]; 2000; 2008; Rihoux, Rezsöhazy y Bol 2011) y los mecanismos causales (Hedström e Ylikoski 2010;

---

<sup>4</sup> Como señala Hall (2003): se asume la homogeneidad de las unidades de análisis; se asume que no hay correlación entre las variables causales y otras posibles variables omitidas con la variable dependiente, y se procede al análisis de efectos netos; se asume que se han incluido todos los efectos de interacción entre las variables causales analizadas; se asume total independencia de los casos; y, finalmente, se asume que la dirección de la causalidad es única (de X hacia Y) pero solo sobre la base de la asociación regular de variables, es decir, sin evaluar propiamente la conexión específica entre causa y efecto/resultado.

<sup>5</sup> “Hence, causal explanation means determining *INUS*-conditions –combinations of dispositional properties that are Insufficient and Non-redundant but part of a complex that is Unnecessary but Sufficient to bring about an outcome– that are specific to the situation at hand, even though the individual dispositional properties in question may well be found in other situations characterized by other *INUS*-conditions” (Jackson 2016a, 220).

<sup>6</sup> Vale la pena advertir que no se reclama el monopolio de las teorías de rango medio para el realismo científico en tanto forma de hacer ciencia. Es concebible que otras metodologías en el lenguaje de Jackson (2016a), puedan proponerse hacer uso de las teorías de rango medio, y en particular, como señalara también Merton (1968), puede pensarse en el trabajo de Weber dentro del “analiticismo”.

Beach y Pedersen 2013; 2016a; Kay y Baker 2015); e incluso su combinación por compartir una misma base ontológica (Schneider y Rohlfing 2013; Beach y Rohlfing 2015; Rohlfing y Schneider 2016).

Aunque en el Capítulo 2 se volverá ampliamente y en detalle sobre estos aspectos de diseño metodológico, es importante dejar sentados algunos puntos. Por un lado, la causalidad múltiple coyuntural implica el reconocimiento de (por lo menos) tres características sobre la casualidad compleja: es combinatoria (siempre es un conjunto de causas el que explica un resultado de interés, no hay relaciones monocausales); reconoce la equifinalidad (diferentes combinaciones de causas pueden conducir a un mismo resultado); y, la causalidad es dependiente del contexto (incluso la misma combinación de causas puede producir resultados diferentes en contextos distintos). Por otro lado, las explicaciones en la forma de mecanismos causales proponen como rasgo distintivo “abrir la caja negra de la causalidad”, e ir más allá de la causalidad entendida como asociación regular, para poner en evidencia los mecanismos (compuestos de entidades y actividades) que transfieren la fuerza causal con la cual la causa contribuye a producir el resultado de interés. Por definición, estos mecanismos son altamente dependientes del contexto, y por tanto es posible analizar equifinalidad al nivel de los mecanismos (y no solo de las causas o conjuntos causales). En ambas modalidades, la causalidad se asume como asimétrica, y determinística exclusivamente al nivel de los casos concretos de análisis. Nótese que estas concepciones de complejidad causal pueden alinearse claramente con las características del transfactualismo en el realismo crítico.

## **1.2. Instituciones, cambio institucional y cambio de políticas públicas**

Las políticas públicas y los instrumentos de política constituyen tipos de instituciones (Hacker y Pierson 2014; Pierson 2006; Lascoumes y Le Gales 2007; Lascoumes y Simard 2011). Las políticas públicas toman la forma de arreglos institucionales de múltiples capas (Capano 2013, 458; Olsen 2007, 7). “Si las políticas públicas entendidas como instituciones son importantes para los politólogos es porque la influencia que tienen sobre los actores sociales –sobre su identidad, sobre sus deseos, sobre sus formas de organización– es tan determinante que puede cambiar la forma en que esos actores se involucran en la vida política” (Pierson 2006, 116)<sup>7</sup>. En este sentido, en esta sección se argumenta que el cambio paradigmático de políticas públicas se evidencia como un cambio institucional. A pesar de que la naturaleza (ontología

---

<sup>7</sup> Esta y cualquier otra cita textual a lo largo de este documento, que haya sido escrita originalmente en un idioma diferente al español y que aparezca traducida, es responsabilidad única del autor de este trabajo.

científica según Jackson 2016a) de los paradigmas es ideacional, la naturaleza del objeto de esta investigación, el cambio paradigmático de políticas públicas, es institucional.

¿Cómo se relacionan las instituciones y los actores (individuos)?, es una pregunta que antecede y da forma a la respuesta que podemos dar a la otra pregunta que está en la base de esta investigación: ¿por qué y cómo cambian las instituciones? Estas son las dos preguntas básicas de cualquier aproximación institucional al mundo social (Hall y Taylor 1996).<sup>1</sup> Valga decir que, en general se hará referencia al “institucionalismo” como teoría general en esta investigación. Los cambios dentro de esta perspectiva llevaron a distinguir inicialmente entre un “viejo” y otro “nuevo” institucionalismo desde los años ochenta (Peters 2003 [1999]; Hall y Taylor 1996). Lowndes y Roberts (2013, cap. 2) proponen distinguir tres fases en el desarrollo del institucionalismo. La primera corresponde al “viejo” institucionalismo, y la segunda corresponde al neoinstitucionalismo en la época de su surgimiento y consolidación en tres grandes tipos –económico, sociológico e histórico- (hasta finales del siglo XX aproximadamente). La fase actual (tercera fase, en el siglo XXI), corresponde a ese mismo neoinstitucionalismo que ya no profundiza sus divisiones sino que –según los autores- se encuentra en un franco proceso de síntesis teórica. Para otros autores aún persisten los elementos de diferenciación estricta entre las perspectivas institucionales (ver Fioretos, Falletti y Sheingate 2016). Para evitar ambigüedades lingüísticas, en este trabajo cuando se habla de “institucionalismo” se está diciendo “neoinstitucionalismo”, debido a que es la forma actual de la teoría institucional.

El surgimiento del neoinstitucionalismo en los años ochenta (March y Olsen 1984) se asocia con una crítica a los enfoques conductistas y de elección racional dominantes en la ciencia política de posguerra. Como se mencionó, la variedad de aproximaciones neoinstitucionalistas ha generado diversas tipologías (Peters 2003; 2017; Lowndes 2010), y una de las más aceptadas distingue generalmente tres neoinstitucionalismos: histórico, sociológico y económico. El neoinstitucionalismo histórico se caracteriza por el análisis de procesos de largo plazo y de nivel macrosocial (transformaciones del estado, como uno de los temas más representativos). Considerar el tiempo como un factor explicativo es su característica distintiva (Hall 2016). Aunque algunos reclaman una ontología materialista (Fioretos, Falletti y Sheingate 2016), desde sus orígenes este institucionalismo ha investigado la relación entre instituciones e ideas (Hall 2010; Blyth, Helgadottir y Kring 2016; Mahoney y Thelen 2015). El neoinstitucionalismo económico se caracteriza por incorporar las instituciones al análisis



económico para cerrar brechas con explicaciones de las teorías de elección racional (límites de la racionalidad, del individualismo metodológico, y del modelo de costos de transacción). Aquí las instituciones se conceptualizan como “reglas de juego” que definen los límites y los incentivos de la acción estratégica individual (Peters 2003, cap. 3); para este institucionalismo las preferencias de los individuos son exógenas. Finalmente, uno de los puntos distintivos del neoinstitucionalismo sociológico es que las instituciones anteceden (dan forma) a las preferencias individuales, es decir que las instituciones tienen un cierto grado de autonomía y no son solamente un reflejo de lo que ocurre en la sociedad (March y Olsen 2006a).

Afirmar que “las instituciones importan” implica que estas influyen en la vida social y política a través de sus efectos sobre el comportamiento de los actores (Hall y Taylor 1996). Según la respuesta brindada a la cuestión de la formación de las preferencias individuales, más allá de tradiciones disciplinares, puede considerarse que solamente existen dos aproximaciones institucionales: una de la elección racional y otra normativa (Lowndes, 2010; Peters, 2003, cap. 2). La primera considera que las instituciones no necesariamente dan forma a los intereses de los actores (preferencias exógenas), aunque sí ponen límites a sus cálculos para la acción racional. La segunda considera que las instituciones afectan el comportamiento de los actores porque influyen en sus preferencias. En este sentido, las instituciones no solo limitan (la acción estratégica) sino que también tienen una dimensión performativa: las preferencias son, al menos parcialmente, un resultado institucional (preferencias endógenas). En el denominado neoinstitucionalismo histórico han convivido académicos que parten de cada una de las dos orillas señaladas, y una de las cuestiones de arduo debate ha sido la posibilidad (o no) de reconciliar esas dos lógicas en una sola aproximación (véase el debate Hay y Wincott 1998; Hall y Taylor 1996; 1998). Al final, cualquier aproximación institucionalista comparte tres ideas (Peters 2017, 62): que las instituciones hacen predecible el comportamiento de los actores y de las políticas públicas; que las instituciones tienen capacidad de reproducirse a través del tiempo, y por tanto las políticas tienden a ser persistentes; y, que las instituciones son relativamente autónomas de su entorno.

La conceptualización de las instituciones debe incluir aquellas de tipo formal (organizaciones) y aquellas de tipo informal:

Una institución es un conjunto de reglas y prácticas organizadas, integradas en estructuras de significado y recursos, que son relativamente invariables ante la rotación de individuos y

relativamente resilientes ante sus preferencias y expectativas idiosincráticas, así como ante los cambios en las circunstancias externas [...] Existen reglas y prácticas constitutivas que prescriben el comportamiento apropiado para actores específicos en situaciones específicas. Existen estructuras de significado integradas en identidades y formas de pertenencia: propósitos e intereses comunes que dan dirección y significado al comportamiento y explican, justifican y legitiman los códigos de conducta. Existen estructuras de recursos que crean capacidades para actuar. Las instituciones empoderan y constriñen a los actores de manera diferenciada haciéndolos más o menos capaces de actuar de acuerdo a las reglas que prescriben qué es lo apropiado. Las instituciones también son reforzadas por terceros que hacen cumplir las reglas y sancionan su incumplimiento (March y Olsen 2006a, 3).

Una de las preocupaciones empíricas del neoinstitucionalismo es la comprensión de los mecanismos a través de los cuales las instituciones influyen los comportamientos de los actores. En los setenta la metáfora del “bote de basura” (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]) fue usada para evidenciar que más allá de ser rotulada como una patología, la toma de decisiones normalmente se realiza en situaciones donde la racionalidad es limitada; siendo posible pensar que más que problemas buscando soluciones, se tienen soluciones que buscan problemas para resolver. La “lógica de lo adecuado” es una perspectiva sobre la acción humana (Olsen 2007, 3) distinta a la lógica de las consecuencias<sup>8</sup>. Sostiene que la acción humana es direccionada por reglas que son tomadas como naturales, apropiadas, legítimas, y permiten predecir los comportamientos de otros (March y Olsen 2006b, 689).

Tres aspectos merecen ser resaltados sobre la lógica de lo adecuado frente a las políticas públicas. Primero, no existe una oposición excluyente entre la lógica de lo adecuado y la lógica de las consecuencias en la gobernanza democrática (March y Olsen 2006b; Olsen 2007). A pesar de la tensión constitutiva entre ambas, se trata de relaciones de complementariedad, y es errado considerar a una como un caso especial de la otra. Segundo, parte de su potencialidad explicativa recae en que no asume supuestos normativos sobre el resultado de las acciones. Actuar adecuada o apropiadamente no supone garantía alguna sobre

---

<sup>8</sup> En el modelo racional de toma de decisiones se aplica la lógica de las consecuencias (o acción anticipatoria) en función de la supuesta tendencia “natural” de los hombres para seguir sus propios intereses. Según esto, en una situación de decisión una persona se pregunta: (i) ¿cuáles son mis alternativas?, (ii) ¿cuáles son mis valores?, (iii) ¿cuáles son las consecuencias de mis alternativas para mis valores?, y (iv) escoge la alternativa que tenga las mejores consecuencias. En cambio, la lógica de lo adecuado sostiene que la mayor parte del tiempo las personas “razonan” de manera distinta cuando están frente a una situación de decisión, y se preguntan: (i) ¿qué clase de situación es esta?, (ii) ¿qué tipo de persona soy?, (iii) ¿qué haría una persona como yo en una situación como esta?, y finalmente, (iv) escoge hacer lo más pertinente o adecuado (March y Olsen 2010 [1997], 118).

la eficiencia técnica de las decisiones, ni alineación con alguna perspectiva moral, ética o ideológica específica, ni alineación con noción alguna de progreso o linealidad evolutiva. En tercer lugar, la lógica de lo apropiado no busca eliminar la ambigüedad e incertidumbre existente en la toma de decisiones, debido a que la coherencia de las reglas y prácticas dentro de una institución siempre es incompleta. En dichas situaciones la lógica de lo adecuado implica que los actores deben, además, decidir qué tipo de reglas sería más apropiado seguir entre aquellas que entran en conflicto, o que están al alcance de los actores en una situación dada. Es por ello que las instituciones, las reglas y prácticas que las constituyen, siempre deben ser interpretadas por los actores (Mahoney y Thelen 2010b; Lowndes y Roberts 2013, Cap. 5).

Sin embargo, si la lógica de lo adecuado contribuye a explicar cómo las instituciones influyen en los actores, y de esta manera, contribuye a explicar por qué las instituciones se mantienen o perduran en el tiempo, ¿cómo se explica el cambio institucional? Dicho de otra manera, si los actores “están gobernados por la lógica de lo adecuado” en cada entorno institucional, ¿cómo actúan de manera no-adecuada, o por fuera de lo adecuado, para perseguir la reforma o cambio institucional? La relevancia de esta cuestión, y en general del problema general del cambio institucional, es tal que se ha convertido en el eje de la producción teórica institucional contemporánea. Esta es la “paradoja de la plasticidad de las instituciones” (Hall 2010; 2016): las instituciones son un producto de la acción de los individuos pero, simultáneamente, dan forma al comportamiento éstos. Así, el problema de la plasticidad institucional nos trae de vuelta al análisis de la agencia dentro de la teoría institucional (Fioretos, Falletti y Sheingate 2016; Blyth, Helgadottir y Kring 2016; Peters 2017). De hecho, la lógica de lo adecuado debe ser reforzada teóricamente con el análisis de la constitución de coaliciones de defensa de los órdenes institucionales, entendidas como un factor causal de la estabilidad institucional (Hall 2016, 11; Lowndes y Roberts 2013, 136).

Paradójicamente, procurando mejorar las explicaciones del cambio institucional, en ocasiones se ha contribuido a aumentar las dudas sobre el poder de las instituciones para explicar la vida social y política. Desde las teorías de acción racional, la formación de coaliciones para reformar o cambiar las instituciones es parte fundamental de las nuevas explicaciones del cambio institucional. Pero este no es el único camino para intentar construir una “teoría institucional de la agencia” (Lowndes y Roberts, 2013). Cuando se habla de cambio institucional, en términos de institucionalismo normativo, se llama la atención sobre hecho

que las instituciones son siempre construcciones inacabadas. De esto deriva la naturaleza ambigua de las reglas, las prácticas y los discursos institucionales. Esta propuesta nos lleva directamente a contemplar una fundamentación normativa a nivel micro del cambio institucional (actores, individuos que interpretan las instituciones) (Hall 2010, 212; Blyth, Helgadottir y Kring 2016, 11; Peters 2017, 70).

Lowndes y Roberts (2013, Cap. 4) muestran un esfuerzo por construir una teoría institucionalista de la agencia, y más allá de su formulación específica, importa tomar en cuenta los diferentes elementos abordados que son comunes en otras discusiones recientes (Streeck y Thelen 2005; Mahoney y Thelen 2010a). La propuesta de la concepción de la agencia a través de las “5C” implica (Lowndes y Roberts 2013, 104-110): (i) que la agencia es colectiva antes que individual, y la construcción de coaliciones juega un rol clave; (ii) que la agencia es conflictiva, puesto que las instituciones son disputadas por diversas coaliciones; (iii) que la agencia es acumulativa, hecho que da importancia al análisis temporal; (iv) que la agencia desarrolla actividades combinadas, y en esto los actores usan recursos materiales e ideacionales; y, finalmente, (v) que la agencia es constreñida, porque siempre se desarrolla limitada por el orden institucional en el cual se inserta.

Antes de concretar la problemática del cambio institucional en la discusión específica del cambio de políticas públicas, vale la pena considerar el llamado de atención de Blyth, Helgadottir y Kring (2016, 17-18) sobre la “necesidad” de ver el cambio y la estabilidad institucional como dos caras de una misma moneda. Se ha criticado que las nuevas teorías del cambio institucional no son institucionalistas: por un lado, los más cercanos al institucionalismo de elección racional fundamentan en los actores el cambio; y, por otro lado, los más cercanos al institucionalismo normativo construyen explicaciones ideacionales del cambio. En esos casos los actores o las ideas, y no las instituciones, explicarían el cambio institucional.

Importa considerar esta aparente contradicción teórica a la luz de las discusiones metateóricas señaladas. La pregunta es ¿las teorías que explican el cambio institucional *deben ser* la imagen reflejo de las teorías que explican la estabilidad?, en otras palabras, ¿las causas de la estabilidad institucional cuando están ausentes explican también el cambio? Aquí queda claro que la respuesta depende de la concepción de la causalidad asumida según las apuestas ontológicas. Si, como es frecuente en el neopositivismo, la causalidad se asume como

simétrica, la respuesta tiende a ser que los mismos factores causales deberían explicar la estabilidad y el cambio institucional cuando están ausentes. Pero si se asume una concepción asimétrica de la causalidad, como en el realismo científico, entonces la contradicción desaparece, porque las causas de la estabilidad no necesariamente deben ser similares a las causas del cambio institucional. En esta medida, es la conjunción/interacción entre los constreñimientos del entorno institucional vigente, los recursos para la acción, y los referentes ideacionales que orientan a los actores, la que produce el cambio institucional.

La formulación de la teoría de los tres órdenes de cambio, y particularmente del cambio paradigmático de políticas públicas de Hall (1993), ha dado lugar a una paradoja explicativa que tiene que ver con diferentes concepciones sobre la autoridad e inconmensurabilidad de los paradigmas, y con el rol que se le atribuye a las fallas de política en el proceso de cambio (Blyth 2013, 202; Hogan y Howlett 2015a). Esta paradoja puede ser resultado de los préstamos tomados de Kuhn (2004) sobre el concepto de paradigma (Sankey 1993; Daigneault 2014; 2015; Zittoun 2009; 2015). Como consecuencia, del trabajo inicial de Hall se han derivado dos lógicas de explicación causal, sobrepuestas e inconmensurables.

En la primera, la explicación del cambio de tercer orden puede tomar la forma de cambio incremental acumulativo, gobernado por el aprendizaje social<sup>9</sup> a partir de las fallas recurrentes del viejo paradigma de política, y donde la tesis de inconmensurabilidad es débil (Wilder 2015). En la segunda lógica de explicación causal, el cambio de tercer orden toma la forma de ruptura con el viejo paradigma, y es gobernado por procesos “más políticos y sociales, y menos científicos” que el aprendizaje social (Hall 1993, 280, 289, 292). Aquí la tesis de inconmensurabilidad es fuerte, y las fallas de política dejan de ser vistas como “hechos” para convertirse en el objeto de una lucha autoritativa sobre la interpretación de los hechos como fallas (problema del locus de autoridad) (Blyth 2013; Béland y Cox 2013; Wilder y Howlett 2015).

En cierta medida, es posible plantear que las dos lógicas de explicación pueden verse como el resultado de adoptar diferentes formas de hacer ciencia o metodologías (en términos de Jackson 2016a), a partir de una misma discusión teórica (nótese la relevante distinción entre

---

<sup>9</sup> Hall define el aprendizaje social “como una intención deliberada de ajustar las metas o técnicas de la política pública en respuesta a la experiencia y la nueva información. El aprendizaje se produce cuando la política pública cambia como resultado de dicho proceso” (1993, 278).

ontología filosófica y científica). Por un lado, en el trabajo de Hall (1993) no hay duda de que se adopta una postura dualista, y esto es común a ambas lógicas de explicación. Pero, en cuanto a la relación entre observación y conocimiento, la explicación que postula el cambio incremental acumulativo desde el primer hasta el tercer orden (inconmensurabilidad débil y fallas como hechos), apuesta decididamente por circunscribirse a las características observables del fenómeno (neopositivismo). Mientras que la explicación que concibe el proceso de cambio de tercer orden como de naturaleza distinta al aprendizaje social (manteniendo tesis de inconmensurabilidad fuerte y disputando autoritativamente las fallas) apuesta por incorporar elementos que no son directamente observables (realismo crítico), y que bien puede estar enmarcados en procesos de marcos normativos en la disputa entre paradigmas.

El trabajo de Hall (1993) rompió el dominio de la “vieja ortodoxia” que había consolidado Lindblom con el incrementalismo como único patrón de cambio de políticas. Sin embargo, se ha señalado que durante dos décadas el trabajo de Hall y sus desarrollos han consolidado una “nueva ortodoxia” (Howlett y Cashore 2009, 36): dominio indiscutido de un patrón de cambio que combina los cambios incrementales (primer y segundo orden) que son conducidos por variables endógenas, con los cambios de tercer orden (paradigmáticos) que son conducidos por variables exógenas. Para los autores este patrón de cambios evidencia dos problemas. Primero, deben aclararse los elementos característicos de las políticas que pueden ser susceptibles de cambio; este es el problema de la “variable dependiente”, que debe ir más allá de la distinción tripartita inicial de Hall, y que de manera importante puede incorporar el análisis de los instrumentos de política. Segundo, derivado de esa una nueva caracterización de las políticas, vendría a ser necesario preguntarse si es posible concebir nuevas tipologías de cambio, diferentes al que denominan patrón “homeostático”.

En el primer aspecto de la crítica, se ha venido proponiendo una aproximación a la caracterización de las políticas de acuerdo a tres niveles de abstracción, pero distinguiendo dichos niveles en dos aspectos: fines y medios, objetivos e instrumentos de las políticas públicas (Cashore y Howlett 2007, 536; Howlett 2011). El resultado es una matriz de caracterización de las políticas de seis dimensiones (Tabla 1.1) que permite definir mejor el resultado de interés, es decir, permite aproximar mejores respuestas a la pregunta ¿qué cambia cuando se afirma que las políticas públicas cambian?

**Tabla 1. 1. Matriz de especificación de la variable dependiente en el cambio de políticas**

		POLICY LEVEL		
		Governance mode: high-level abstraction	Policy regime: Programme level operationalization	Programme settings specific on-the-ground measures
<b>POLICY COMPONENT</b>	<b>Policy Goals</b>	<i>General abstract policy aims:</i> The most general macro-level statement of government aims and ambitions in a specific policy area.	<i>Operationalizable policy objectives:</i> The specific meso-level areas that policies are expected to address in order to achieve policy aims.	<i>Specific policy targets:</i> The specific, on-the-ground, micro-requirements necessary to attain policy objectives.
	<b>Policy Means</b>	<i>General policy implementation preferences:</i> The long-term preferences of government in terms of the types of organizational devices to be used in addressing policy aims.	<i>Policy tool choices:</i> The specific types of governing instruments to be used to address programme-level objectives.	<i>Specific policy tool calibrations:</i> The specific 'settings' of policy tools required to attain policy targets.

**Fuente:** Adaptado de Howlett (2011, 17).

En el segundo aspecto sostienen que la clásica tipología que combina la velocidad (*tempo*) del cambio (rápido, lento), con el modo del cambio (incremental, radical), falla en dos aspectos. Por un lado, el modo de cambio paradigmático puede ser interpretado como causa y resultado simultáneamente (ver también Fontaine 2015c, 92); y, por otro lado, al fijarse en el *tempo* se ignora la direccionalidad del cambio (que puede ser acumulativa). Con estas observaciones, proponen una taxonomía alternativa de patrones de cambio (Howlett y Cashore 2009, 41-42): (i) “cambio homeostático”, que es el patrón tradicional; (ii) “cambio neo-homeostático”, donde el cambio significativo es conducido por variables endógenas, en un proceso de cambio acumulativo gradual; (iii) “cambio cuasi-homeostático”, en el cual factores exógenos conducen a cambios en el nivel medio de abstracción que, en un segundo momento, conducen a cambios en el nivel superior de abstracción (fines generales de la política); y, (iv) “cambio termostático”, en el cual los cambios significativos son conducidos endógenamente desde los niveles de abstracción más bajos hacia el más alto.

Estas críticas y propuestas de reformulación de las tipologías de cambio también encuentran respaldo en recientes desarrollos dentro de las teorías del cambio institucional, particularmente desde su vertiente histórica (Thelen 2004; Hacker 2004; Mahoney y Thelen 2010b; Hacker, Pierson y Thelen 2015). El objetivo es formular una teoría del cambio institucional que pueda dar cuenta de procesos de cambio difusos o graduales. En este esfuerzo, Mahoney y Thelen (2010b, 19) establecen una nueva tipología de cambios graduales transformativos según las características del contexto político (mayor/menor posibilidad de

veto) y de las instituciones que cambian (alta/baja discreción en la interpretación/aplicación de las reglas). Así, se pueden producir cambios institucionales por: (i) procesos de *layering*, que adicionan nuevas reglas a las existentes, que se van imponiendo a través del tiempo hasta alcanzar un cambio transformativo; (ii) procesos de reemplazo (*displacement*), similares al patrón convencional de cambio; (iii) procesos de “desvío” (*drift*), donde las reglas permanecen iguales pero sus resultados esperados fallan (disminuyendo su efectividad y cumplimiento) por cambios en el entorno; y (iv) procesos de conversión, a través de nuevas interpretaciones de las reglas existentes, llevando a las instituciones a nuevos objetivos, funciones o propósitos, aprovechando la ambigüedad inicial de las reglas.

Dos elementos sobre estas teorías del cambio institucional gradual transformativo merecen mayor debate. Primero, se debe controlar el riesgo de alterar la ontología (científica) de las instituciones: el cambio institucional no puede ser equivalente al cambio en las funciones de las instituciones (Campbell 2010, 107-108). Si esto último fuera cierto, entonces implica que las instituciones se definen como funciones, y no como reglas, prácticas o marcos normativos. Segundo, en términos de la naturaleza histórica de las políticas públicas (concepción procesual de las políticas), las coyunturas críticas que abren paso al cambio institucional no tienen que ser teorizadas necesariamente a la manera del “*big bang*” o del gran acontecimiento. En cualquier proceso de cambio transformativo, por más gradual que sea, siempre existe un momento específico en el que se presenta una especie de ruptura con las instituciones existentes, y ese momento es el del cambio paradigmático de políticas públicas, que se evidencia como cambio institucional (Hall 2016). Por ello no es necesario desechar el modelo de cambio institucional discontinuo (teóricamente irreversible), aunque sí es necesario mejorar la forma de explicación del proceso de cambio incorporando una dimensión de análisis de la agencia, sin la cual el cambio en sí mismo se hace inconcebible.

### **1.3. Paradigmas de política y cambio paradigmático de políticas públicas**

Hasta ahora se ha afirmado que las políticas públicas y sus instrumentos pueden considerarse como instituciones (arreglos institucionales de múltiples capas), y que en calidad de tales tienen efectos sobre la conducta de los actores a través del impacto sobre sus preferencias. En virtud de estas consideraciones, el cambio de políticas públicas se evidencia como un proceso de cambio institucional. Pero es importante recalcar que a lo largo de esta investigación no estamos hablando de cualquier tipo de cambio en las políticas públicas, sino de un cambio de naturaleza singular denominado cambio paradigmático de políticas públicas (Hall 1993), y por



tanto, es necesario conectar la discusión del cambio de políticas con el cambio paradigmático y con los paradigmas de políticas en sí mismos.

Sin lugar a dudas, los paradigmas de políticas tienen una ontología (científica) ideacional: son ideas repotencializadas, un conjunto de ideas tan poderosas que se vuelven tácitas pero funcionan como fundamento de las políticas públicas (Baumgartner 2014, 476-477). Con mayor precisión, se puede adoptar como definición de paradigmas de política pública:

[...] un conjunto coherente de ideas cognitivas y normativas, intersubjetivamente mantenidas por los miembros de una determinada comunidad de política pública, sobre la naturaleza de la realidad, la justicia social y el rol apropiado del estado, los problemas merecedores de intervención pública, los objetivos y fines que deben perseguir las políticas públicas, y los medios o instrumentos de política apropiados para alcanzarlos (Daigneault 2014, 461-462).

Nótese que, tal y como las instituciones no se pueden reducir a sus funciones, asimismo los “cambios de paradigma” son un fenómeno analíticamente diferente a los cambios de políticas públicas (Daigneault 2015, 47-49). Si esto no fuera así, estaríamos afirmando que los paradigmas y las políticas públicas son sinónimos. Los paradigmas de políticas públicas tienen una ontología exclusivamente ideacional, mientras que las políticas públicas tienen una ontología científica material e ideacional (la misma ontología de las instituciones: reglas, prácticas y discursos).

A pesar de que es relativamente fácil encontrar acuerdo sobre la ontología ideacional de los paradigmas y una definición mínima de los mismos, existen otros puntos de álgido debate (Hogan y Howlett 2015b; 2015a). El principal punto de debate, como ya se ha señalado, es la propiedad de inconmensurabilidad de los paradigmas, ya que de ella derivan implicaciones importantes como la posibilidad de considerar factible el cambio paradigmático como incremental acumulativo, y de considerar asimismo la posibilidad de mixtura entre paradigmas (bricolaje) (Kern, Kusemko y Mitchell 2015; Wilder y Howlett 2015; Orenstein 2013). En el extremo, algunos consideran que rechazar la tesis de inconmensurabilidad es la única forma de conservar los paradigmas de política como un concepto útil (Wilder 2015, 23-25). Otros sostienen que debido a la naturaleza ideacional de los paradigmas, no es necesario tratarlos como algo diferente a las ideas en general, y por tanto, los cambios paradigmáticos solamente serían cambios que ocurren con menos frecuencia pero que tienen la misma

naturaleza que cualquier otro cambio en las políticas públicas (Baumgartner 2013, 243-247). Desde orillas ontológicas diferentes, también se ha argumentado que no tiene sentido objetivar los paradigmas, y que la analogía propuesta por Hall (1993) entre el campo de la ciencia natural y el campo de las políticas públicas es un despropósito (Zittoun 2009; 2015).

Frente a estos cuestionamientos debe señalarse: primero, que desde una apuesta ontológica dualista los investigadores se esfuerzan por objetivar el mundo de las políticas públicas. Segundo, que está en la ontología del concepto de “cambio paradigmático de políticas públicas” ser considerado de naturaleza diferente a otros cambios de primer o segundo orden, y que si se desconoce esta característica el concepto mismo de paradigma viene a ser irrelevante. Este no es un problema de escala del cambio (diferencia de grado), sino de naturaleza o tipo de cambio. Tercero, que sin la característica de inconmensurabilidad los paradigmas de política pierden cualquier interés analítico puesto que no serían sino un tipo de ideas de mayor alcance, pero en tanto concepto no denotarían una entidad o fenómeno social con naturaleza distinta.

En cuarto lugar, como consecuencia de lo anterior, por pequeña que sea la inconmensurabilidad (en términos de escala), los paradigmas no son “mixtos”, o dicho de otra manera, teóricamente no es posible pensar en el bricolaje de paradigmas. Esto no impide observar en la realidad la integración de ciertas ideas que tienen “raíces” paradigmáticas diferentes, pero la clave está en que la jerarquía de las ideas dará cuenta de un único paradigma dominante (por lo menos en ciertos periodos de “desarrollo normal de las políticas”). Quinto, como se señaló previamente, los paradigmas de políticas y el cambio paradigmático se deben analizar siguiendo el rastro de los efectos que generan, y de manera particular, que, siendo entidades diferentes, el cambio paradigmático de políticas se puede observar a través del cambio institucional.

Para evitar confusiones en los términos, siguiendo otras investigaciones (Paz y Fontaine 2018; Fontaine, Narváez y Velasco 2017; Fontaine 2015c)<sup>10</sup>, a lo largo de este trabajo se usará el término “cambio de tercer orden” para hablar del “cambio paradigmático de políticas públicas” o, dicho de otra manera, para denotar el tipo de cambio en una política que es

---

<sup>10</sup> En sentido estricto, esta es una línea de investigación que se ha desarrollado dentro del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas, adscrito al Departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede Ecuador).

generado por el proceso de cambio en el conjunto de ideas que orienta dicha política pública (paradigma), y que se concreta como un cambio institucional. Este fenómeno debe distinguirse analíticamente tanto de los otros tipos de cambio propuestos por Hall (primer y segundo orden) que son orientados por el aprendizaje social, así como también del fenómeno del “cambio de paradigma” en sí mismo que es de naturaleza estrictamente ideacional.

Finalmente, siguiendo muy de cerca diversas recomendaciones del mismo Hall (1993), es claro que el proceso de cambio paradigmático de políticas debe investigarse siguiendo el rastro de un proceso (que puede articularse en diferentes niveles analíticos) que inicia como disputa por reiteradas fallas de la política inspirada en el paradigma del status quo, que no logran resolver problemas para los cuales la política estaba diseñada (estos problemas adquieren la forma de anomalías). Este proceso de fallas reiteradas lleva al cuestionamiento del paradigma vigente por parte de diversos actores (estatales y/o no estatales), es decir, lleva al cuestionamiento de la autoridad que de ese paradigma se deriva para el diseño de la política en cuestión, abriéndose un escenario propicio para el conflicto frente a un nuevo paradigma. Finalmente, el nuevo paradigma se impone como una nueva forma de comprender los problemas sociales y sus soluciones, es decir el diseño de la política pública y la selección de sus instrumentos, pero esto solamente se observa de manera efectiva en los procesos de cambio institucional, que son los únicos indicadores que confirman la instauración de un nuevo paradigma (proceso de institucionalización).

Como diría Hall (1993), el cambio paradigmático es un proceso “más político y social” que técnico. Una vez se produce la acumulación de anomalías en el marco de un paradigma dominante, la coalición que soporta dicho paradigma intentará desarrollar cambios de primer y segundo orden con el objetivo de resolver dichos desafíos. Estos cambios constituyen “estrategias contingentes” puesto que, por definición, las anomalías se encuentran por fuera del paradigma dominante (es un desafío externo); de la misma manera se conciben los cambios de segundo orden (nuevos instrumentos que inicialmente el paradigma dominante no contenía/incluía), dando como resultado un proceso de experimentación. Si los nuevos instrumentos fallan en resolver las anomalías, entonces se produce un proceso de erosión de la autoridad del viejo paradigma, acompañado de la búsqueda y desarrollo de nuevas ideas por fuera del gobierno, hecho que lleva a una batalla por la institucionalización del nuevo paradigma (Wilder y Howlett 2015, 107).

Por lo tanto, la lucha sobre los paradigmas puede ser independiente de los cambios en el primer y segundo nivel, ya que estos cambios deben estar mediados no solo por el paradigma dominante, sino también por múltiples escenarios institucionales cuya autoridad se sustenta en el mantenimiento del paradigma dominante. La lucha sobre el tercer nivel es sobre el significado de las anomalías, no sobre su existencia. La inconmensurabilidad garantiza que el significado siempre es disputado, mientras que las repercusiones distributivas del cambio de paradigma garantizan que existen múltiples incentivos para opositores y defensores de dichos cambios. En estas situaciones la autoridad es quizás la cuestión más importante (Blyth 2013, 211).

#### **1.4. El análisis de políticas públicas desde la perspectiva del diseño**

Recientemente el análisis de políticas ha visto la (re)emergencia de una “orientación hacia el diseño de políticas” (*policy design orientation*) a través de los instrumentos (Howlett 2011; Howlett y Lejano 2013; Howlett, Mukherjee y Woo 2015; Peters 2015). Una de las virtudes proclamadas por este nuevo “giro” hacia el diseño es la recuperación de una visión de conjunto del proceso de las políticas públicas, que supera las reiteradas y amplias críticas al ciclo de las políticas como enfoque analítico. El análisis del diseño de las políticas tiene que ver tanto con su fase de formulación como con su fase de implementación.

In this sense, policy design contains a substantive component –a set of alternative arrangements potentially capable of resolving or addressing some aspect of a policy problem, one or more of which is ultimately put into practice– as well as a procedural component –a set of activities related to securing some level of agreement among those charged with formulating, deciding on, and administering that alternative (Howlett y Lejano 2013, 360).

A pesar de que la orientación hacia el diseño de políticas puede ser vista como un aspecto fundacional del campo de análisis de políticas públicas, su desarrollo ha sido interrumpido. Los iniciales avances en los años cincuenta en este campo, vieron posteriormente un periodo de fortalecimiento y consolidación en la producción académica sobre diseño e instrumentos de políticas en las décadas de los setenta y ochenta (Howlett 2014). Luego, desde finales de los años noventa y durante la primera década de este siglo, el cambio de énfasis alrededor de ciertas discusiones sobre la globalización y la gobernanza desplazó el interés en el diseño de políticas y los instrumentos del Estado. En este sentido contribuyeron ideas como la “retirada del estado”, la formación de políticas más allá de las fronteras nacionales (*policy diffusion*), y

la emergencia de nuevos instrumentos de políticas (de naturaleza reticular y con mayor participación de actores no estatales).

La actual (re)emergencia del diseño de políticas a través de los instrumentos viene acompañada de la vuelta al Estado (y las diversas fallas de políticas), recoge los avances de las décadas precedentes, y se diferencia en aspectos sustanciales. Entre éstos figura el énfasis en la formulación de políticas más que en la implementación (aunque ambas “etapas” se incluyen bajo el diseño), una agenda centrada en el conjunto de instrumentos más que en los instrumentos singularmente considerados, y mayor atención a los fenómenos contextuales (*contextual-based design*) y de trayectorias históricas (legado). Por supuesto, la base de la vuelta al diseño sigue siendo mejorar las políticas y sus resultados en escenarios de gobernanza democrática (Howlett, Mukherjee y Woo 2015, 293).

Desde diversas perspectivas institucionalistas se subraya la importancia de los instrumentos, conceptualizados como un tipo particular de instituciones sociales (Lascoumes y Le Gales 2007). Parte de su importancia radica en que los instrumentos revelan las formas que adquieren las relaciones entre gobernantes y gobernados, puesto que los instrumentos no son dispositivos axiológicamente neutros y por tanto reflejan la dinámica política (*politics*) de una sociedad (también se habla de efectos en los estilos de políticas, estilos de implementación, y en los modos de gobernanza).

Un instrumento de política pública constituye un dispositivo que es al mismo tiempo técnico y social, que organiza relaciones sociales específicas entre el estado y aquellos sujetos a los cuales interviene, de acuerdo a las representaciones y significados que el instrumento conlleva. Un instrumento de política pública es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el objetivo genérico de desarrollar un concepto concreto de las relaciones entre lo político y la sociedad, que está sustentado en el concepto de regulación (Lascoumes y Le Gales 2007, 4).

Como parte sustantiva del diseño de políticas, la selección de instrumentos (del conjunto de instrumentos involucrados en una política concreta) constituye un problema teóricamente importante por los diversos efectos que genera (Fontaine 2015b, 82). Lascoumes y Le Galés (2007) hablan del problema de la instrumentación de las políticas como el proceso mediante el cual se seleccionan los instrumentos que, en su calidad de instituciones, generan diversos

efectos de inercia institucional, producen representaciones específicas sobre los temas sustantivos (o sectores) que abarcan, y problematizan en su propia lógica esos mismos temas.

Por otro lado, en relación con el problema de esta investigación, Lascoumes y Le Gales (2007, 14-18) señalan otra vertiente de la agenda de investigación sobre instrumentos: pueden llegar a constituirse en verdaderos indicadores empíricos para evaluar el cambio de las políticas. En esta misma dirección argumenta Fontaine (2015b, 81), quien suscribe la tipología de instrumentos de Hood (1986; Hood y Margetts 2007) en función de los recursos disponibles para el estado, generalmente conocida como el modelo NATO, por sus siglas en inglés: *Nodality, Authority, Treasure, Organization*. La categoría Información (Nodality) hace referencia a los datos que produce el gobierno y a aquellos que se producen para el gobierno; en la categoría Autoridad se encuentra el sistema legal que enmarca las políticas públicas; en la categoría Tesoro se encuentran instrumentos fiscales, financieros y monetarios; y, finalmente, la categoría Organización hace referencia a las personas e instituciones responsables de las políticas públicas. Véase en la siguiente Tabla 1.1 una aproximación a los distintos tipos de instrumentos en la policía previsional.

De manera relacionada, el diseño a través de instrumentos de políticas se plantea como una vía para evaluar la dinámica de las políticas (*policy dynamics*) en función de los diversos órdenes de cambio propuestos por Hall: cambios de primer, segundo y tercer orden. A esta tipología tripartita inicial, se agrega la descomposición entre objetivos e instrumentos (Howlett 2011) que permite observar y desagregar los cambios en seis niveles.

**Tabla 1. 2. Aproximación a la taxonomía de los instrumentos de política previsional según los recursos del Estado (NATO)**

<b>Información/ Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
*Informes de entidades de supervisión, vigilancia y control del sistema (públicas o privadas)	*Constitución Política	*Mecanismos de administración (p.ej., comisiones) y reglas de inversión de fondos previsionales	*Gestoras o Administradoras del Sistema pensiones (públicas o privadas: AFP o entidades estatales)
*Informes periódicos de AFP; Informes técnicos actuariales	*Leyes orgánicas/ marco, leyes ordinarias.	*Mecanismos para financiamiento de los Fondos Previsionales: aportes de afiliados y otros actores del sistema; recursos generales del estado; impuestos con destinación específica; etc.	*Agencias estatales de Dirección, Supervisión y Control (Ministerios, Superintendencias, Autoridades de Fiscalización y Control)
*Documentos de planificación nacional	*Regulaciones (decretos del Ejecutivo, reglamentos, estatutos, directivas de autoridades de control)		
*Información de organizaciones internacionales (BID, CEPAL, OIT, BM, AIOS)	*Leyes internacionales		

**Fuente:** Adaptado de Fontaine, Medrano, Narváez (2020, 11).

Precisamente, como se señaló antes, el tránsito del análisis de instrumentos singulares hacia el conjunto complejo de instrumentos es uno de los rasgos distintivos de la nueva orientación hacia el diseño de políticas; aquí es factible evaluar la consistencia y coherencia del mix de instrumentos. Pero la nueva agenda de investigación en este campo incluye otros aspectos que tienen que ver con el espacio y el tiempo (Howlett 2014; Howlett et al., 2015). Se recalca la necesidad de considerar que los diseñadores de políticas actúan dentro de estructuras de gobernanza preestablecidas; en otras palabras, el contexto importa, y los diseñadores deben considerar los espacios de diseño de políticas (*policy design spaces*), que están directamente relacionados con las posibilidades de cambio de políticas. Howlett, Mukherjee y Woo (2015, 299) presentan esquemáticamente cuatro espacios de políticas posibles en función de dos variables: la intensión del gobierno para emprender el diseño y la habilidad del mismo para alterar el *status quo*.

De esta manera, los diseñadores de políticas pueden encontrarse con espacios óptimos en los que ambas variables tienen un valor alto, y por tanto, el diseño normalmente toma la forma de un paquete completo de instrumentos (*design via packaging*). Si, a pesar de la intención del gobierno, sus posibilidades para alterar el estado de cosas son bajas, se configura un espacio de diseño incremental, que adquiere la forma de diseño por “parches” (*design via patching*). En tercer lugar, si las intenciones del gobierno son bajas pero su capacidad para alterar el estado de cosas es alta, se configura un espacio de “salir del paso”, en donde se dan procesos de adaptación incremental en las políticas existentes. Finalmente, el cuarto caso presenta una situación en la que no hay espacio para el diseño.

En cuanto al aspecto temporal de los procesos de diseño de políticas, la nueva orientación hacia el diseño recalca la importancia del legado de las políticas previas (*policy legacies*). Efectivamente, el tiempo llega a convertirse en una variable importante para el diseño de políticas en la medida en que diversos cambios incrementales terminan creando políticas con instrumentos superpuestos e incoherentes; incluso, es factible pensar en cambios en los roles de los instrumentos a través del tiempo (una perspectiva evolutiva). Estas características hacen que el diseño “desde cero” sea cada vez menos factible.

Cuando se piensa el problema del cambio desde la perspectiva diseño, los cambios de políticas son conceptualizados explícitamente como procesos de (re)diseño, que pueden adquirir diferentes características según los aspectos antes considerados. Un cambio

paradigmático en las políticas implica la selección de un conjunto instrumentos (proceso de instrumentación), nuevos o reciclados. Es por ello que se afirma que los cambios en las políticas públicas se concretan o se materializan en nuevos (re)diseños de las políticas a través de sus instrumentos. Y es de esperar que un cambio paradigmático se concrete en un (re)diseño que tiene amplio alcance, que instituye un conjunto de instrumentos cualitativamente diferente a los existentes en la política previa o, que cumplen una función distinta.



## Capítulo 2

### Diseño de una investigación de multi-métodos basada en casos (*fsQCA + process tracing*)<sup>11</sup>

#### 2.1. Diseño de investigación: integración del análisis comparado y el análisis de caso

Sobre la base del trabajo de King, Keohane y Verba (KKV 1994) hizo carrera la idea de que existen dos tradiciones de investigación, cuantitativa y cualitativa, pero una única lógica de inferencia científica. Específicamente, esta lógica común tenía raíces en la tradición cuantitativa, y consistía en la búsqueda de regularidades empíricas, a través del análisis de correlación entre variables. Por tanto, ante los problemas que evidenciaban las investigaciones cualitativas, la única y mejor recomendación era aumentar el número de observaciones, con el objetivo de dar tratamiento cuantitativo a dichos datos. En medio de amplio debate se empezó a cuestionar el dominio de esta única lógica inferencial (Brady y Collier 2004), y se hizo hincapié en que la investigación cualitativa tiene una lógica inferencial de naturaleza distinta. Esta discusión se cristalizó en la metáfora de “dos culturas” o “paradigmas” de investigación en ciencias sociales (Goertz y Mahoney 2012), cada una con sus propios valores, creencias, normas, procedimientos y prácticas de investigación.

Una de las críticas persistentes contra las investigaciones cualitativas, señala falta de sistematicidad de los métodos usados en la recolección y análisis de datos. Esto también ha derivado en señalar que los diseños de investigación cualitativos conducen a análisis estrictamente descriptivos o, en el mejor de los casos, a explicaciones causales particularistas que no son generalizables ni replicables. En medio de estas discusiones, también ha aflorado la crítica que tiene que ver con el tamaño de la muestra de la que pueden dar cuenta los estudios cualitativos (N pequeña o intermedia, versus análisis estadísticos de N grande).

En este siglo ha sido dinámico el desarrollo de metodologías de investigación basadas en casos (ya no en variables) que hunden sus raíces en la teoría de conjuntos y la lógica booleana y/o bayesiana, y hoy se posicionan como una alternativa robusta en la investigación social. Bajo rótulos como “Métodos comparativos configurativos” (Rihoux y Ragin, 2009),

---

<sup>11</sup> Los contenidos principales de este capítulo fueron publicados por el autor previamente: Zamora-Aviles, Edgar. 2018. “Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis.” *Revista de Sociología e Política*, 26(67): 21-37. <https://doi.org/10.1590/1678987318266702>

“Métodos de investigación basados en teoría de conjuntos” (Schneider y Wagemann 2012), o simplemente “Métodos de investigación basados en casos” (Beach y Pedersen 2016a), se incluyen dos de las metodologías más desarrolladas recientemente en el estudio de las políticas públicas: el análisis combinatorio (*Qualitative Comparative Analysis, QCA*) y el trazado/seguimiento de procesos causales (*Process Tracing, PT*).

Aunque no son nuevas en estricto sentido, se argumenta que estas metodologías han tenido un desarrollo renovado en este siglo y han venido demostrando que tienen la capacidad de mejorar el estudio de las políticas públicas porque evidencian un alineamiento (ontología, metodología, teoría, método) más apropiado con la naturaleza de este objeto de investigación. En particular, son metodologías más apropiadas para tratar la naturaleza limitada de casos, para enfrentar la complejidad causal (múltiple y contexto-dependiente, tipo INUS y mecanismos causales) que subyace al diseño e implementación de las políticas, así como la asimetría causal (p.ej., el éxito de una política pública tiene explicaciones distintas a las de su fracaso; la permanencia de una política tiene explicaciones distintas a las de su cambio), entre otros aspectos (Howlett y Cashore 2014). Aún más, sobre la base de elementos ontológicos compartidos, las crecientes propuestas de integración metodológica (QCA+PT), prometen ser una manera de mejorar la comprensión del fenómeno de las políticas públicas.

Tanto el QCA como el PT tienen la característica de ser consideradas como metodologías y como métodos. Siguiendo a Sartori (1970) y Jackson (2016a) (pero contra Hall 2003), en este trabajo se usará el término “metodología(s)” de investigación para hacer referencia a la estructura y procedimientos lógicos para la indagación científica, es decir, mucho más cercano a la concepción de “enfoque” para el diseño de la investigación (“*as approach*”); parte importante de la “metodología” así definida es que especifica sus fundamentos de ontología filosófica. Por otro lado, se usará el término “método(s)” de investigación para hacer referencia a los protocolos y procedimientos operativos del proceso de investigación (específicos de cada método). Nótese que esta delimitación del vocablo “método(s)” es mucho más amplia que las “técnicas” de investigación que literalmente son instrumentos de recolección y análisis información.

En lo que resta de este capítulo se presentan los fundamentos del esquema general del diseño de esta investigación. Es un diseño cualitativo de multi-métodos que integra el QCA con el PT (Beach y Rohlfing 2015). El QCA (*fase 1*, Parte 2 de este documento) permitirá determinar

las configuraciones causales que están conectadas con el cambio “pro-solidaridad” de las políticas previsionales (resultado de interés en el análisis comparado); en sentido estricto, esta investigación pregunta por “causas de los efectos” (Goertz y Mahoney 2012, 41-42). A partir de allí se procederá a desarrollar el PT (*fase 2*, Parte 3 de este documento) para evidenciar el mecanismo causal que conecta causas y resultado: abrir la caja negra de la causalidad y explicar efectivamente como las causas contribuyeron a causar el resultado (Trampusch y Palier 2016). En esta segunda fase se escogen para el análisis en profundidad dos casos típicos en la relación entre ideas programáticas de gobiernos de izquierda y reformas previsionales de gran alcance, es decir, cambios de tercer orden en las políticas previsionales (Argentina y Bolivia). Un segundo nivel de comparación (*fase 3*) se desarrollará entre los mecanismos causales de los casos, y no entre los factores causales en sí mismos: el caso Argentina es caso primario porque evidencia con mayor claridad es un caso típico de la relación enunciada, y el de Bolivia es un caso secundario en el que se evalúa de manera disputada si constituye o no un verdadero caso de cambio de tercer orden. A continuación, los fundamentos ontológicos de cada una de las metodologías, y luego se señalará la importancia de la alineación ontológica entre ambas, hecho que hace posible que se desarrolle su integración en diferentes modalidades.

## **2.2. Características del QCA frente al análisis de política públicas**

El QCA es una forma específica de las metodologías de investigación basadas en teoría de conjuntos. Esta metodologías se caracterizan de manera general por tres aspectos básicos (Schneider y Wagemann 2012, 3-4): (i) trabajan con datos relativos a la pertenencia o no de los casos a conjuntos que representan conceptos de las ciencias sociales (la pertenencia puede ser tratada como dicotómica o difusa); por tanto, (ii) las relaciones entre fenómenos sociales son comprendidas como relaciones entre conjuntos (Ragin 2000), y (iii) son normalmente interpretadas en términos de condiciones necesarias y/o suficientes (u otras configuraciones más complejas).

Estas características de partida tienen consecuencias analíticas importantes que se sintetizan en la concepción de “causalidad múltiple coyuntural” (*multiple conjunctural causation*). Esta concepción compleja de la causalidad implica al menos tres cosas (Marx, Rihoux y Ragin 2014). (i) La causalidad siempre es combinatoria, es decir que siempre es una combinación de factores/condiciones causales la que produce un resultado de interés (contra la monocausalidad y análisis de efectos netos (Ragin 2006)). (ii) Diferentes combinaciones de condiciones causales

pueden producir un mismo resultado, asumiendo así el problema de la equifinalidad al nivel de causas. (iii) La causalidad es dependiente del contexto, es en sentido estricto coyuntural, en la medida en que una misma combinación de factores causales puede producir resultados diferentes debido a su secuencia de combinación o a la forma de interacción con otras condiciones “contextuales” de los casos de análisis, por ejemplo. Una consecuencia derivada de la teoría de conjuntos es la conceptualización de la causalidad como asimétrica: la explicación de la ocurrencia de un fenómeno no es el espejo de la explicación de su no ocurrencia. Uno de los mayores resultados de esta metodología tiene que ver con el esclarecimiento de patrones causales complejos, de tipo INUS o SUIN<sup>12</sup> (Berg-Schlosser, De Meur, Rihoux, y Ragin 2009, 8-9).

Como enfoque para el diseño de investigación (metodología) el QCA se situó inicialmente como una tercera vía, entre la investigación cuantitativa de N-grande y los estudios de caso (Ragin 2014a [1978]). Hoy en día, más que una tercera vía, el QCA se considera una metodología basada en casos (Rihoux y Lobe 2015, 1045; Ragin 2013); estos son entendidos como una configuración específica de factores que conducen a un resultado de interés (Rihoux y Ragin 2009; Berg-Schlosser et al 2009). A pesar de esto, por su naturaleza comparativa de un número intermedio de casos, la profundización del análisis de casos no ha sido la norma en las aplicaciones (Emmenegger, Kvist y Skaaning 2013, 189-190).

En tanto método, el QCA es, en sentido estricto, una familia de métodos (protocolos y procedimientos operativos). El mismo Ragin (2014 [1987]) contribuyó a desarrollar la primera versión, el *crisp-set QCA* (csQCA), así como posteriormente el *fuzzy-set QCA* (fsQCA) (Ragin 2008). También se han desarrollado el *multi-value QCA* (mvQCA) y el *temporal QCA* (tQCA) (Schneider y Wagemann 2012, 15-16). En las tres décadas de existencia del QCA, las dos técnicas más desarrolladas y aplicadas en trabajos empíricos han sido el csQCA y el fsQCA; de hecho, desde que se formalizó el fsQCA en 2008 aumentó el uso empírico de estas técnicas (Rihoux, Álamos-Concha, Bol, Marx y Rezsöhazy 2013; Rihoux, Rezsöhazy y Bol 2011).

---

<sup>12</sup> “INUS stands for Insufficient but Necessary part of a condition which is itself Unnecessary but Sufficient for the result [...] SUIN instead stands for Sufficient but Unnecessary part of a factor that is Insufficient but Necessary for the result [...]” (Schneider y Wagemann 2012, 4, nota al pie 2).

El QCA mantiene una interrelación fuerte entre el conocimiento de la teoría y el conocimiento previo de los casos. La teoría contribuye a la selección de casos en el QCA; los casos se seleccionan en función de la existencia del resultado de interés, y cada caso es seleccionado con un propósito teórico (Rihoux y Lobe 2015, 1047; Gerring y Seawright 2007). Además, la teoría orienta la forma en que se procede a definir los umbrales cualitativos tanto para las condiciones causales como para el resultado de interés; y, orienta la toma de decisiones respecto a la solución mínima y el análisis de los “residuos lógicos” (casos lógicamente plausibles pero no observados empíricamente). Se han argumentado diferentes usos del QCA (como metodología y como método) en la investigación social (Berg-Schlosser et al 2009, 15 y ss.; Rihoux et al 2013, 14-15; Marx et al 2014). El QCA puede ser usado para la investigación descriptiva, para probar teorías y, en tercer lugar, para desarrollar o construir teorías. Los dos primeros usos son los más desarrollados empíricamente, y hay quienes señalan que el QCA tiene mayores limitaciones para el desarrollo de teorías (p.ej., Engeli, Rihoux y Rothmayr 2014, 88). De manera global se pueden distinguir tres fases, que comprenden aproximadamente una decena de operaciones específicas, en el protocolo de aplicación del QCA como método (Rihoux y Lobe 2015; Engeli, Rihoux y Rothmayr 2014). La primera fase enmarca la selección y descripción de los casos; la segunda se corresponde con el denominado “momento analítico”, de análisis técnico de datos; y la tercera fase enmarca los procesos de interpretación de dichos resultados.

La segunda fase, denominada el “momento analítico” del QCA es la más característica de su comprensión como método. Empieza con la “calibración” de las condiciones y el resultado: la definición operativa (dicotómica, difusa o categorial), y el establecimiento de los umbrales de pertenencia al conjunto de análisis conceptualmente definido<sup>13</sup>. A partir de estas caracterizaciones, se procede a la construcción y presentación de cada configuración (cada caso) en la tabla de verdad, y simultáneamente se desarrolla un proceso inicial de análisis de incoherencias en cada configuración. Como no todos los casos lógicamente factibles tienen correspondencia con los casos empíricamente existentes, a partir de la configuración en la tabla de verdad se procede a un análisis de los denominados “residuos lógicos”.

---

<sup>13</sup> Existen diferentes tipos de calibración, así como diferentes tipos de soluciones o “minimizaciones” lógicas. De manera general, el fsQCA puede ser considerado el tipo general del QCA, mientras que el csQCA (pesar de haber sido desarrollado primero en el tiempo) puede ser considerado como un caso especial (Schneider y Wagemann 2012). Entre estos dos la diferencia fundamental está en la definición de la naturaleza del resultado de interés: dicotómico en el csQCA, y difuso, en forma de intervalos, en el fsQCA (Engeli, Rihoux y Rothmayr 2014). En cualquier caso, las condiciones o factores causales pueden ser definidos tanto dicotómicamente como en intervalos.

Posteriormente se desarrolla el proceso de minimización lógica de las configuraciones<sup>14</sup> (algoritmo Quine-McClusky operado por diferentes sistemas de *software*); se resuelven las simplificaciones que resultan ser contradictorias teórica o empíricamente; y el investigador desarrolla un proceso de arbitraje entre diferentes opciones de solución.

En el proceso de minimización el investigador debe decidir entre tres tipos de soluciones posibles (Engeli, Rihoux y Rothmayr 2014). La “solución parsimoniosa”, que realiza el proceso de minimización lógica teniendo en cuenta todas las configuraciones causales empíricamente observadas, más todas las configuraciones lógicamente posibles. La “solución intermedia” realiza el proceso de minimización sobre la base de todas las configuraciones empíricamente observadas, más algunas de las configuraciones lógicamente posibles, pero no observadas<sup>15</sup>. Finalmente, existe la “solución compleja”, que es producto del proceso de minimización realizado exclusivamente sobre la base de las configuraciones empíricamente observadas. Como se puede inferir, el nivel de parsimonia de los resultados disminuye entre las diferentes opciones de minimización; por esto se señala que existe un proceso de interrelación inducción-deducción en la aplicación empírica del QCA (Fischer y Maggetti, 2016). En los dos últimos tipos de minimización, uno de los cuestionamientos más importantes al QCA tiene que ver con los residuos lógicos: ¿de qué manera influyen en el resultado de minimización los casos que no se observan empíricamente?

La tercera fase de aplicación del QCA en tanto método es el proceso de diálogo que va desde el análisis técnico (uso del *software*) hacia el análisis de coherencia con los hechos (casos) y con la teoría sobre el problema de investigación. En sentido estricto, realizar un análisis en profundidad de los casos luego del análisis comparativo es parte de un estándar de buenas prácticas del QCA (Emmenegger et al 2013).

La técnica específica más usada sigue siendo el csQCA, aunque las aplicaciones del fsQCA han crecido más rápidamente en las últimas décadas (Rohoux et al 2013<sup>16</sup>). Los campos científicos donde más se ha aplicado QCA son Sociología y Ciencia Política. Predominan las

---

<sup>14</sup> Proceso de factorización en lógica de conjuntos sobre las condiciones y configuraciones de patrones causales que conducen al mismo resultado de interés

<sup>15</sup> La selección de cuáles configuraciones lógicamente posibles, pero no observadas, que serán incluidas en el cómputo/análisis de factorización es una responsabilidad (teóricamente informada) del investigador

<sup>16</sup> Este trabajo hace énfasis específico en artículos publicados en revistas revisadas por pares (313 artículos de aplicaciones empíricas), entre más de mil trabajos de/sobre QCA en diferentes formatos entre 1984-2011, sistematizados en la base de datos COMPASSS ([www.compass.org](http://www.compass.org)).

aplicaciones de nivel macro. No existe un criterio técnico-óptimo de la relación entre número de casos y número de condiciones; se evidencia una concentración del QCA en la famosa “N-intermedia”, aunque se registran aplicaciones de N-grande y N-pequeña. Finalmente, en general el QCA no ha sido aplicado ampliamente en diseños de multi-métodos o de combinación/integración de métodos (61% de los trabajos solo aplican QCA): es más frecuente la combinación con métodos cuantitativos/estadísticos (23,3%) que con los cualitativos (10,9%), y los diseños mixtos o combinados son mucho menores (4,5%).

En Ciencia Política, donde más destaca el crecimiento de aplicaciones de QCA es los estudios de políticas públicas (Rihoux et al 2011). Estas aplicaciones del QCA al análisis de políticas públicas se justifican por las características del objeto de estudio. En primer lugar, el QCA permite realizar comparaciones sistemáticas, de un número intermedio o pequeño, de programas o políticas públicas, en diferentes sectores, en distintos niveles de análisis. En segundo lugar, el QCA permite analizar *ex post* y *ex ante* distintos modelos causales alternativos para la implementación de las políticas públicas. Tercero, el carácter cuasi-experimental que reviste el QCA permite orientar mejor el conocimiento hacia el diseño e implementación de políticas basadas en evidencia. Cuarto, la discusión sobre las políticas puede verse mejorada sustantivamente porque el QCA es un método que hoy en día tiene procedimientos sistemáticos, transparentes y replicables. En quinto lugar, el QCA ha empezado a ser usado de manera exitosa en investigaciones de meta-análisis sobre resultados de diversos trabajos que exploran diferentes explicaciones alternativas. Finalmente, el carácter determinístico que subyace al QCA ha sido señalado por algunos autores como una ventaja para el análisis de políticas públicas (Rihoux et al 2011): lo que importa investigar es si una determinada configuración de factores (junto a unas características contextuales específicas) produce un éxito o a una falla de una política pública. Para otros autores (Engeli, Rihoux y Rothmayr 2014, 92), el desarrollo del fsQCA evidencia que no necesariamente las políticas públicas pueden ser analizadas en términos de “éxito total/ falla total”, sino que, por ejemplo, evaluar el éxito de una política puede requerir especificar diferentes grados o tipos de logro/éxito (falla/fracaso), sin renunciar al carácter determinístico de la causalidad en el QCA<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase Schneider y Wagemann (2012) para una discusión sobre la posibilidad de una concepción probabilística de la causalidad en el QCA, así como las posibilidades de realización de investigaciones de N-grande, manteniendo como base la teoría de conjuntos.

La mayoría de las publicaciones que aplican el QCA en estudios de políticas públicas se hicieron luego de 2008, cuestión que resalta la novedad que aún representa el uso de esta metodología en este campo disciplinar incluso luego de un cuarto de siglo de haber sido propuesta (Rihoux et al (2011) analizaron 143 artículos). Predomina la aplicación del csQCA; temáticamente predominan dos sectores: los estudios sobre políticas socioeconómicas, especialmente sobre el estado de bienestar (Emmenegger et al 2013), y políticas de medio ambiente (incluye investigaciones sobre recursos naturales). A diferencia de otros campos científicos, la aplicación del QCA en el estudio de las políticas públicas se ha hecho en combinación con otros métodos (no necesariamente en diseños “mixtos”), tanto cuantitativos como cualitativos, a través de procesos de triangulación. Para este subcampo disciplinar, Rihoux et al (2011) señalan algunos aspectos importantes para el futuro desarrollo de investigaciones que aplican el QCA. Mantener el carácter de combinación de métodos, y avanzar hacia el diseño de investigaciones de multi-métodos en estricto sentido; en particular, la combinación con metodologías que compartan el “pensamiento configurativo”, como el MSDO/MDSO (Berg-Schlosser 2012) o el *Process Tracing* (Beach y Rohlfing 2015). Aumentar el nivel de especificidad de las investigaciones causales, e incorporar el análisis de temporalidad (Fischer y Maggetti 2016) que puede darse a través del análisis de mecanismos causales. Para ello, un paso necesario es especificar de mejor manera la relación entre los niveles de análisis: la comparación de N-intermedia/pequeña y el análisis de caso en profundidad.

### **2.3. Características del *Process Tracing* frente al análisis de políticas públicas**

Si bien el QCA fundamenta el análisis comparado, la otra parte del diseño de esta investigación propone transitar hacia el nivel de análisis de caso en profundidad que tiene también sus propios fundamentos. A pesar de que los antecedentes en las ciencias sociales se pueden rastrear desde finales de los años setenta (Bennett y Checkel 2015, 5; Blatter y Haverland 2014, 60), el trazado/seguimiento de procesos causales (*Process Tracing*, PT) ha sido puesto nuevamente en la agenda de discusión metodológica de manera relativamente reciente, como parte de la re-emergencia de las metodologías de investigación basadas en casos (Trampusch y Palier 2016; George y Bennett 2005; Gerring 2007, Beach y Pedersen 2013; 2016a). Como metodología, el PT enfatiza el diseño de investigación de un caso en profundidad, así como la temporalidad de ocurrencia de los hechos (Falleti y Lynch 2009).



Cuatro características destacan actualmente al PT (Trampusch y Palier 2016, 438-440). (i) Llama la atención sobre la necesidad de desempacar la causalidad e ir más allá de la mera asociación. (ii) Aunque se centra en analizar las causas de los efectos, también ha logrado ampliar sus objetivos hacia la indagación por mecanismos y cadenas causales, y hacia los efectos de causas. (iii) En relación con lo anterior, su desarrollo diverso ha logrado evidenciar diferentes especificidades, con trabajos más enfocados a la consideración del tiempo como factor causal (Falleti 2016), otros más enfocados en los mecanismos causales en tanto sistemas (Beach 2016), y otros más centrados en el análisis de las condiciones contextuales (omitidas, problemas de endogeneidad, o condiciones para la generalización a casos similares) (Kreuzer 2016). Finalmente, (iv) el PT es hoy en día una metodología que contribuye tanto a la construcción como a la prueba y refinamiento de teorías, dependiendo de los énfasis más inductivos o deductivos que pongan los investigadores. Más allá de donde se pone el “énfasis”, al igual que el QCA, el PT es una metodología que evidencia fuerte interacción entre teoría-casos, es decir, una fuerte interacción inducción-deducción.

El PT es ontológicamente determinista (al nivel de los casos concretos de análisis, aunque pueden incorporar el probabilismo epistemológico); asume causalidad asimétrica; produce explicaciones en la forma de mecanismos causales, que son conceptualizados como sistemas (no como variables intervinientes); y, los elementos contextuales adquieren importancia porque contribuyen a garantizar la homogeneidad causal de la “población” (Beach y Pedersen 2013, Cap. 3; 2016a, Cap. 2). Aunque no se excluyen otras posibilidades (ver Hay, 2016), esta forma de entender la explicación causal en el PT es coherente con el realismo científico (Bennett y Checkel 2015), así como con el “pensamiento configurativo” y la teoría de conjuntos (Blatter y Haverland 2014).

El determinismo ontológico del PT implica que los fenómenos sociales no ocurren aleatoriamente en el nivel de los casos de análisis. Pero al mismo tiempo, los estudios de caso de PT adhieren al probabilismo epistemológico, debido a que nunca se puede tener certeza total de las explicaciones causales, y el desarrollo de la ciencia busca mejorar los grados de confiabilidad de las pruebas empíricas usadas (Beach y Pedersen 2016b, 8). En segundo lugar, el PT realiza afirmaciones causales asimétricas: solamente está interesado en analizar el vínculo entre una(s) causa(s) y un resultado de interés, pero esto no implica que se haga afirmación causal alguna sobre los efectos de la no presencia de esa causa, o sobre las causas de la no presencia del resultado. La causalidad asimétrica tiene dos implicaciones adicionales

(Beach y Pedersen 2016a, 31-32; Blatter y Haverland 2014, 64): los conceptos teóricos no son tratados como variables y, se suelen seleccionar casos típicos que cuenten con la presencia efectiva de la(s) causa(s) y el resultado de interés. En tercer lugar, la homogeneidad causal (contextual) de la población de casos analizados es la condición necesaria para la generalización (limitada) de los hallazgos dentro de un solo caso (Beach y Pedersen 2016b, 9). Es por esta razón que la selección de casos no opera como control (rol asignado en los diseños de variaciones) (Beach y Pedersen 2012), sino que el control frente a otras explicaciones rivales recae en la evaluación de las pruebas empíricas sobre el mecanismo causal<sup>18</sup>.

La pieza central de explicación del PT son los mecanismos causales, porque promete abrir la “caja negra” de la relación causal. El PT aspira a construir explicaciones del tipo “X causó Y, a través del mecanismo causal MC compuesto de las partes A, B, C..., N, en el marco de las condiciones contextuales Z” (Kay y Baker 2015, 7). Sobre los mecanismos causales existe amplio debate (Trampusch y Palier 2016; Blatter y Haverland, 2014, 65; Hedström e Ylikoski 2010, 51), pero claramente son diferentes de la simple sucesión de eventos, así como de las variables intervinientes (postura de KKV 1994). Con algunas diferencias, varios autores pueden alinearse alrededor de la definición configurativa de los mecanismos causales (Blatter y Haverland 2014; George y Bennett 2005; Beach y Pedersen, 2013; 2016a; Beach 2016; Bennett y Checkel 2015; Trampusch y Palier 2016; Fairfield y Charman 2017). En una comprensión sistémica, “un mecanismo causal es una conexión teorizada entre causa(s) y efecto, donde cada parte del mecanismo está claramente descrita en una secuencia ordenada, y en particular, está descrita en términos de entidades articulándose en actividades que transfieren las fuerzas causales” (Beach y Pedersen 2016b, 4). Así definidos, los mecanismos causales son, en cierta medida, inobservables directamente; esto no rechaza el deber del investigador de seguir sus huellas o rastros observables (Bennett y Checkel 2015, 10-12; George y Bennett 2005, 137).

En conjunto, el determinismo ontológico, la comprensión sistémica o mecanísmica de los mecanismos causales, y el tratamiento de los conceptos sobre la base de la lógica de conjuntos (énfasis en la diferenciación de tipo antes que en la diferenciación de grado), dan soporte a la inclusión y desarrollo de la lógica bayesiana en el PT (Trampusch y Palier 2016, 447). Esta

---

<sup>18</sup> Dicho de otra forma, el control a través de la selección de casos en el PT solamente viene a ser un problema importante si se asume una ontología probabilística (Trampusch y Palier 2016).

constituye una de las vías más prometedoras de desarrollo del PT, que ha sido incorporada ya ampliamente en su versión informal (narrativa causal), pero que apunta cada vez más a ser incorporada con la formalidad necesaria que implica el cálculo de probabilidades bayesianas para evaluar las evidencias empíricas y realizar inferencias causales (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fairfield y Charman 2017; Bennett 2015; Collier 2011). Al igual que en el QCA, el PT aspira producir explicaciones que superan la monocausalidad y procuran dar cuenta de la equifinalidad, pero con el agregado de que se contempla la posible existencia de diferentes mecanismos causales que conllevan a producir resultados de política similares.

Existen cuatro variantes del PT en tanto método (Beach y Pedersen, 2013, cap. 2; 2016a, cap. 9; Kay y Baker 2015). (i) El “*theory-testing PT*” busca probar una teoría a través de la recolección de evidencia sobre la presencia de un mecanismo causal hipotetizado; se enfoca en la selección de casos típicos (Gerring y Seawright 2007). (ii) El “*theory-building PT*” busca construir un mecanismo causal que conecta causa(s) y resultado. (iii) El “*theory-refinement PT*” aborda casos desviados en los que un mecanismo teorizado falla y no produce el resultado esperado, y sobre esta base busca construir una nueva explicación mecanísmica. (iii) El “*explaining outcome PT*” busca una explicación “mecanísmica” de un resultado particular (por eso se seleccionan casos muy singulares). Las tres primeras variantes son más guiadas por la teoría, y la última fundamentalmente por el caso. Más allá de los tipos de PT, en general se habla de un proceso iterativo inducción-deducción en el desarrollo de la investigación (Bennett y Checkel 2015, 7-18; Trampusch y Palier 2016, 443-445). Visto en una especie de etapas, la aplicación del PT como método parte de la elaboración de hipótesis (en la forma de mecanismos causales) sobre la base de la información teórica y empírica existente. Posteriormente se hipotetizan las diferentes implicaciones observables específicas en el caso de análisis. Sobre estas implicaciones observables se proyectan los diferentes tipos de pruebas bayesianas que se aplicarán a las evidencias recabadas empíricamente, en un proceso que se caracteriza por una relación permanente entre actividades de inducción-deducción analítica. La valoración de las diferentes piezas de evidencia según la lógica bayesiana permitirá, en última instancia, definir un resultado del análisis a través del cálculo formal de las probabilidades.

Algunas recomendaciones sobre buenas prácticas son las siguientes (Fairfield y Charman 2017; Bennett y Checkel 2015, 21-31; Trampusch y Palier 2016, 449-450; Waldner 2015): considerar la mayor cantidad de explicaciones rivales (equifinalidad); evaluar con el mismo

rigor cada una de las explicaciones alternativas (cada hipótesis tiene una evaluación diferenciada); controlar los problemas de sesgo asociados a diferentes fuentes de evidencia, y considerar las evidencias posteriores condicionadas a las previas; partir de una consideración fundamentada sobre el tipo de caso en relación con las hipótesis del investigador como con las hipótesis rivales; utilizar la información existente sobre el caso de análisis para delimitar temporalmente el seguimiento de los procesos causales que serán estudiados; fortalecer el análisis *within-case* a través de la comparación de pequeña escala; contemplar la emergencia de nuevas piezas explicativas; especificar exhaustivamente las implicaciones causales de la hipótesis analizada (el mecanismo causal hipotetizado).

Como método, uno de los rasgos distintivos del PT es el uso de la lógica bayesiana para el análisis de las evidencias sobre las explicaciones en disputa (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, Cap. 3<sup>19</sup>; Fairfield y Charmann 2017; Bennet y Checkel 2015, 16-17; Bennett 2015). Existen cuatro tipos de test o pruebas bayesianas que evalúan la certeza/certidumbre (*certainity/certitude*) y la exclusividad (*uniqueness*) (Collier 2011, 825). El “*Hoop test*” evalúa evidencia que es certera pero no exclusiva de una sola hipótesis (puede ser evidencia de explicaciones rivales), y es más poderoso para descartar hipótesis que para confirmarlas. El “*Smoking-gun test*” evalúa evidencia que es altamente exclusiva de un cierto tipo de explicación o hipótesis pero tiene un bajo nivel de certeza, por ende es más poderoso para confirmar una hipótesis que para descartar hipótesis rivales (tiene propiedades inversas al *hoop-test*). El “*Doubly decisive test*” evalúa evidencia que es, al mismo tiempo, altamente cierta y excluyente de otras explicaciones. El “*Straw-in-the-wind test*” es el más débil de todos, no confirma alta certeza ni alta exclusividad sobre la evidencia, con lo cual es un test que no permite arribar a ningún tipo de conclusión (ni falsea ni confirma hipótesis).

En el análisis de políticas públicas, el PT puede contribuir al estudio de la naturaleza compleja de las políticas (Kay y Baker 2015, 2-4). El PT está bien equipado para evaluar los procesos de causalidad compleja en la formulación de políticas. Tiene alto potencial para integrarse con

---

<sup>19</sup> Vale la pena señalar que esta es una de las publicaciones más recientes y, por tanto, más avanzadas en el desarrollo de un protocolo de investigación de *process tracing* con evaluación formal de probabilidades bayesianas dentro del marco analítico de diseño de políticas, que es una de las líneas de investigación del Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (LPPC) adscrito al departamento de Asuntos Públicos de FLACSO-Ecuador. La presente tesis es un trabajo concebido dentro del LPPC, y a pesar de algunas diferencias en la aproximación metodológica, es deudora del trabajo colectivo del LPPC durante los últimos años, que se puede observar en un conjunto de publicaciones científicas, entre las cuales pueden destacarse: Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine, fuentes y Narváez 2019; Fontaine, Narváez y Paz 2017; Fontaine, Narváez y Velasco 2017; Paz y Fontaine 2018.

otros métodos de análisis comparado, hecho que permitiría mayor complementariedad analítica entre la descripción y la explicación (explicar ¿por qué?, a través de ¿cómo?). De esta manera, el PT se fortalece para evaluar diversas hipótesis simultáneamente. Finalmente, la aplicación del PT al estudio de las políticas permite mantener una postura de pluralismo teórico que es coherente con la diversidad misma del campo disciplinar.

#### **2.4. Tipos de diseños de investigación que combinan “QCA + PT”**

Las aplicaciones empíricas tanto del QCA y el PT han aumentado, pero también es creciente la tendencia a proponer la construcción de diseños de investigación con el uso de multi-métodos. Los diseños multi-metódicos incluyen dos grandes modalidades o propuestas. Una es la combinación del análisis estadístico de regresión (N-grande) con el análisis dentro de casos tipo PT (Seawrighth 2016; Lieberman 2005?). Otra es la propuesta de combinación de métodos de análisis comparado cualitativo de pocos casos<sup>20</sup> como el QCA, con el análisis dentro de casos como el PT (Schneider y Rohlfing 2013; Beach y Rohlfing 2015; Rohlfing y Schneider 2016).

Esta última modalidad de diseño de investigación constituye los denominados multi-métodos basados en teoría de conjuntos (*Set-Theoretic Multi-Method Research, STMMR*). Sin ser los únicos, el QCA y el PT se encuentran referenciados como los más desarrollados y utilizados. Por definición, estos son usados en investigaciones basadas en casos, y esta característica constituye la principal vía de exploración de la combinación. Existe acuerdo en que, a pesar de que el QCA es un método de análisis comparado, el análisis al interior de los casos resulta determinante en todas las fases de aplicación empírica (Rihoux y Lobe 2015; Emmenegger et al 2013). Sin embargo, el solo hecho de compartir fundamentos en la teoría de conjuntos, y de producir explicaciones causales en términos de patrones complejos, INUS/SUIN o mecanismos causales, ha sido señalado como insuficiente para garantizar la inferencia causal entre dos métodos que pertenecen a niveles de análisis diferentes. Así como se afirma que “correlación no es causalidad”, las relaciones de conjuntos no se traducen automáticamente en relaciones de causalidad, y tampoco la existencia de asociación secuencial en el tiempo entre varios hechos constituye por sí sola un mecanismo causal. Haciendo frente a estos vacíos, se

---

<sup>20</sup> Pero además del QCA, puede pensarse en otros métodos como el denominado *Typological Theory* (TT) (George y Bennett 2005; Beach y Rohlfing 2015), o la comparación de casos más similares con resultados diferentes o casos más diferentes con resultados similares (MSDO/MDSO, por sus siglas en inglés) (Berg-Schlosser 2012; también Peters 2013; Lijphart 1971).

ha propuesto fundamentar los STMMR en una “noción contrafactual de la causalidad” que se sitúa al nivel de los casos de análisis y se apoya en los mecanismos causales como pieza clave de explicación: “*La inferencia causal a través de contrafactuals al nivel de cada caso integra el QCA y el seguimiento de procesos causales como dos métodos que operan en diferentes niveles de análisis y les asigna un rol propio a cada uno*” (Rohlfing y Schneider 2016, 3).

Sobre la base de estos fundamentos, la combinación del QCA y el PT permitiría reforzar las diferentes características que estos métodos por separado ofrecen a los estudios de políticas públicas: analizar fenómenos de un número limitado de casos en el marco de su propia naturaleza; dar cuenta de la complejidad causal: equifinalidad, conjunción causal, y heterogeneidad causal (al nivel de las causas y de los mecanismos causales); especificar de mejor manera los mecanismos causales que conducen a un éxito/falla de política; evaluar patrones causales *ex ante* y *ex post* para el diseño e implementación de políticas; incorporar en sus propios términos al tiempo como factor causal; entre otros aspectos que se han venido mencionando.

La combinación de estos métodos puede adquirir diferentes formas (Beach y Rohlfing 2015). Una opción, que se adopta aquí, es un diseño de investigación que primero desarrolla el análisis comparado (QCA) y luego realiza el PT con el objetivo de desempaquetar el mecanismo causal. Otra opción es desarrollar primero el análisis de caso mediante el PT, y luego utilizar el QCA con el objetivo de lograr un nivel de generalización limitado. Al primer tipo de diseño de investigación lo denominan “centrado en las condiciones causales”, mientras que el segundo es “centrado en el mecanismo causal” (2015, 9). La decisión sobre el tipo de combinación a usar depende tanto del estado del conocimiento teórico (problema de investigación) y empírico (casos de análisis) sobre el objeto de investigación, como de los objetivos del investigador (Beach y Rohlfing 2015, 16). Por ejemplo –como se verá más adelante que ocurre en el caso de las políticas previsionales en América Latina-, si el estado de conocimiento teórico y empírico sobre los casos es relativamente alto, es posible empezar por el análisis comparativo del QCA para confirmar en un nivel inicial la(s) teoría(s), y posteriormente realizar el PT entre casos típicos para “abrir la caja negra de la relación causal” y evidenciar el mecanismo causal funcionando. Pero, si el nivel de conocimiento previo es relativamente escaso, es factible trabajar primero con un diseño de PT de tipo exploratorio que permita especificar mejor las condiciones de operación de la relación causal

o mecanismo hipotetizados, y a partir de estas buscar un nivel de generalización a través del análisis comparado del QCA.

En las diversas combinaciones entre estos métodos emergen como problemas relevantes la secuenciación tanto de condiciones como de mecanismos causales (multimecanismos). Estos temas son relevantes porque a ellos subyacen las consideraciones fundamentales de equifinalidad, y causalidad múltiple/combinatoria y contexto-dependiente<sup>21</sup>. Otro aspecto que se ha desarrollado sobre la combinación de estos métodos tiene que ver con la definición y utilidad del tipo de casos que resulta viable para el desarrollo del PT posterior al QCA (Schneider & Rohlfing 2013). En general, esta continúa siendo una vía prometedora de investigación, que hace justicia con la complejidad causal asumida ontológicamente y evidenciada en la práctica del desarrollo de las políticas públicas. Este es el escenario de investigación científica en el cual se inserta esta investigación en general.

Hasta ahora las investigaciones empíricas que apuestan por este tipo de diseños de multi-métodos son mínimas (QCA+PT), o, por lo menos, se tienen pocas noticias de ellas en los principales medios de divulgación del campo de las políticas públicas (revistas académicas de alto impacto); esta ausencia es mayor aún en América Latina hasta ahora. Es importante recalcar que se hace referencia a investigaciones diseñadas como multi-métodos, y que apliquen estos nuevos desarrollos tanto del QCA como del PT; por tanto, no se habla de manera genérica de cualquier investigación que haga comparación de pequeña o mediana escala, o que haga análisis de caso. Se han realizado algunas aplicaciones pero no propiamente sobre políticas públicas sino sobre temas amplios de Sociología, Ciencia Política y Relaciones Internacionales: como, por ejemplo, procesos de institucionalización (Casal 2017); la congruencia entre las decisiones gubernamentales y las preferencias electorales de los ciudadanos (Beach 2018); las condiciones bajo las cuales las empresas transnacionales deciden proteger o no afectar los derechos humanos de las poblaciones donde se asientan (Drauth 2018).

Dos ventajas visibles emergen de estos primeros esfuerzos: trabajar el mismo objeto de análisis bajo los dos métodos refuerza la inferencia causal, y al tiempo minimiza los problemas de alineamiento (ontología). Sin embargo, Beach (2018) señala que es un reto

---

<sup>21</sup> Sobre ejemplos de configuraciones de secuencias de condiciones y mecanismos causales, véase Beach & Rohlfing (2016, p.18-21).

importante decidir en cada momento qué tipo de orientaciones privilegiar en la práctica, si las concepciones más comparativas (centradas en causas o combinaciones causales) del QCA, o las concepciones más específicas de análisis de caso del PT (mecanismos causales antes que causas en sí mismas). En su trabajo, señala que algunos casos desviados que valdría la pena estudiar con PT para evaluar en qué momento se rompe un mecanismo causal, no son necesariamente buenos candidatos de análisis según la lógica del QCA. Además, como ventaja del uso conjunto, señala Beach (2018) que el PT permite analizar las relaciones empíricas entre las diferentes soluciones encontradas en el QCA (equifinalidad), y evaluar que en la práctica (en cada caso específico) solamente una solución se impone, dando una respuesta específica al problema de la sobredeterminación causal. Drauth (2018), por su parte, confirma que el uso combinado de los métodos develó que es la conjunción coyuntural del efecto institucional (exigencias formales, reglamentarias, legales) y la presión de los *stakeholders* lo que conlleva a que las firmas alemanas desarrollen políticas de protección de derechos humanos en el extranjero. Pero que, sin embargo, gracias al análisis temporal, o propiamente procesual del PT, se determinó que el detonante de este proceso global es la proximidad al consumidor de las firmas en cuestión dentro de una cadena de valor dada.

Como se verá más adelante, estos ejemplos y hallazgos, están en línea con las dificultades del proceso de esta investigación, sobre todo a la hora de plantear que el resultado de interés en el QCA (cambio de políticas en general y dirección del cambio en particular) no es exactamente igual al resultado evaluado en el PT (un tipo de cambio específico: cambio paradigmático de políticas públicas), y algo similar podemos mencionar sobre la(s) causa(s) evaluadas en ambos monumentos analíticos. Por otro lado, también se confirma que algunas condiciones causales relevantes en los procesos de reforma previsional, y por tanto relevantes de ser evaluadas mediante el análisis combinatorio (QCA), no necesariamente muestran la misma relevancia en el contexto del análisis de PT, y pueden ser analizadas como condiciones contextuales que no necesariamente están incluidas en el mecanismo causal.

## **2.5. Síntesis y precisiones del diseño “QCA + *process tracing*” en esta investigación**

Como se ha venido señalando, el diseño de esta investigación es de multi-métodos, que específicamente integra en QCA+PT. La propuesta general es partir del análisis comparado de casos de reforma previsional en 18 países de América Latina durante una década (2005-2015) para posteriormente analizar en profundidad a través del PT (con análisis estadístico bayesiano) los casos más típicos. Con el análisis combinatorio, tipo fsQCA, se analiza



fundamentalmente la dirección del cambio que, como se mostrará detalladamente en el Capítulo 4 (y los Anexos de este documento), es una de las características que más destaca de los procesos de reforma en esta parte del mundo durante este siglo. Recuérdese que el problema de la dirección del cambio es uno de los ejes analíticos de este trabajo, y es casi un consenso señalar que las reformas previsionales en Latinoamérica estuvieron mayoritariamente orientadas a fortalecer los elementos, instrumentos o pilares solidarios/equitativos de los sistemas previsionales heredados del siglo anterior (muchos de los cuales habían sufridos reformas profundas).

Con este hecho evidente en el periodo de análisis, concretamente el fsQCA evaluará la combinación de condiciones causales que conducen en los diferentes países a reformas “pro-solidaridad” (“PROSOL”, que en sentido estricto engloba solidaridad, equidad y redistribución). Para ello, como se mostrará detalladamente en el Capítulo 5 se evalúan diferentes condiciones causales ampliamente discutidas en la literatura sobre reforma previsional. De hecho, debe mencionarse que, siguiendo las indicaciones arriba señaladas, se ha decidido iniciar por el proceso de comparación con QCA debido a que existe ya amplia literatura sobre los procesos de reforma previsional en América Latina (y el mundo), que constituyen un punto de partida importante para identificar causas y relaciones causales hipotéticas. Entre las condiciones causales que serán analizadas encontramos algunas que pueden rotularse como “los factores objetivos” que concretamente se relacionan con los resultados de la política previsional actual (cobertura, beneficiarios, situación fiscal, entre otros), y otros que se relacionan con el contexto general en el que funciona esta política, particularmente el proceso de envejecimiento, la estructura del mercado laboral, y la dinámica de la economía (ciclo expansivo, recesivo). Por otro lado, se evaluarán otros factores causales que tiene que ver con la dinámica política: preferencias de política de los actores dominantes (ideología), relaciones ejecutivo-legislativo como posible punto de veto institucional, y el legado institucional de la política previsional vigente. Como un factor que vale la pena discutir, pero que no se observa teniendo efecto en este periodo concreto, también se analiza el efecto de difusión de políticas que tuvieron las instituciones financieras internacionales como BM y FMI.

Aquí hay un punto problemático en el diseño de la investigación, y que después en la ejecución de la misma también se hace relevante: el análisis comparado de QCA enfoca como resultado el cambio en general, de diferente tipo, pero orientado hacia la solidaridad social,

mientras que para el análisis en profundidad se seleccionan los casos en función de los que podrían ser considerados “valores extremos” de ese cambio, a saber, los cambios de tercer orden. Es por esta razón que, sobre la base de los resultados del análisis combinatorio, se determina que los mejores candidatos para el análisis en profundidad son Argentina y Bolivia, casos que evidencian efectivamente presencia de gobiernos con ideas paradigmáticas de solidaridad social y que evidencian dos de los cambios de mayor alcance, que hipotéticamente son considerados como cambios de tercer orden.

De nuevo, tal y como señalan las discusiones precedentes sobre integración de métodos, del conjunto de causas, de la combinación causal hallada en el QCA se deberá pasar la estructuración de un mecanismo causal que sustenta una trayectoria y secuencia entre esas diferentes condiciones causales, que efectivamente conducen la fuerza causal hacia el cambio de tercer orden. Vinculando la reflexión teórica del Capítulo 1, el mecanismo causal que conduce a fuerza causal desde las ideas paradigmáticas del gobierno hasta el cambio de tercer orden en la política previsional (cambio institucional) es el “cambio paradigmático de políticas públicas”. Este mecanismo causal supone la acumulación de anomalías, la erosión de la autoridad del paradigma vigente que orienta la política, el cambio de paradigma en sí mismo, y la concreción de este cambio ideacional en un cambio institucional que es el cambio de tercer orden, que se hace evidenciable en un nuevo mix de instrumentos de la política previsional (un nuevo conjunto de objetivos-instrumentos para ser más precisos). Un primer esbozo de este mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas se muestra a continuación (Tabla 2.1). En el Capítulo 5, antes de iniciar el análisis en profundidad de los casos, este esquema será complementado en lo correspondiente a las pruebas u observables empíricos sobre cada una de las hipótesis correspondientes a cada parte del mecanismo.

**Tabla 2. 1. Modelación de Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas para el análisis de casos en profundidad**

<b>CONDICIONES CONTEXTUALES:</b>						
Crecimiento Económico + No-Efecto Difusión por IFI (terminó en 2004/5) + Nuevas ideas en IFI (BM, BID, OIT) mucho menos opuestas a agenda redistributiva de Izquierda en la región + Alta Informalidad Laboral						
Nivel	DETONANTE T	A	ENTIDADES Y ACTIVIDADES (en negrita)			RESULTADO R
			B	C	D	
<b>Teórico</b>	<b>Acumulación</b> de anomalías	Ideas del <i>Statu-Quo</i> (SQ) <b>son desacreditadas</b>	Ideas $\neg$ SQ <b>ganan</b> legitimidad social y política ( $\Delta$ locus de autoridad)	Ideas $\neg$ SQ <b>orientan</b> propuesta de cambio de política ( $\Delta$ paradigma)	Propuesta de cambio de política <b>supera</b> Puntos/ Actores de Veto	<b>Cambio de tercer orden</b> de Políticas Públicas
<b>Operacionalización</b>	La política pública <b>evidencia</b> fallas que contradicen sus objetivos básicos	Diversos actores <b>critican</b> ideas fundamentales de la política pública SQ	Ideas fundamentales $\neg$ SQ sobre campo de política <b>son adoptadas</b> por autoridades Gob	Ideas fundamentales $\neg$ SQ sobre el campo de política <b>orientan</b> propuesta de cambio de política	El proyecto de reforma aprobado <b>no sufre cambios</b> en sus ideas fundamentales sobre el campo de política	Cambio institucional en la política <b>evidencia</b> nuevo paradigma de política pública
<b>Hipótesis operativas (h)</b>	$h_T$ La política de pensiones <b>evidencia</b> fallas recurrentes	$h_A$ Actores Edo y No-Edo <b>critican</b> ahorro individual como único fundamento de política de pensiones	$h_B$ Nuevo Gob <b>incorpora en agenda</b> solidaridad y equidad como fundamentos de la política de pensiones	$h_C$ Solidaridad y equidad <b>orientan</b> propuesta del Gob de cambio de política de pensiones	$h_D$ Gob <b>consigue apoyo mayoritario</b> para reforma sin alterar solidaridad y equidad como principios de sistema pensional	$h_R$ La nueva política de pensiones <b>implementa</b> mix objetivos e instrumentos fundamentados en solidaridad y equidad

**Fuente:** Elaborado por el autor

\*SQ: Status Quo | “Ideas  $\neg$ SQ”: Ideas distintas a las del Status Quo | Edo: Estado | “Actores No-Edo”: Actores no estatales

Justamente, en relación con las pruebas empíricas que se diseñan para probar el mecanismo causal, queremos terminar este capítulo describiendo los lineamientos generales, el protocolo de aplicación del análisis bayesiano formal al PT (cálculo de probabilidades). Como se mencionó, esta investigación se inserta y es deudora del trabajo colectivo desarrollado en el Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (LPPC, adscrito a Flacso-Ecuador), que ha venido formulando y probando un protocolo de este tipo<sup>22</sup>. Respecto a esto, la pregunta clave es ¿qué es lo que se gana, en términos de fortaleza analítica, con el desarrollo de la formalización bayesiana (cálculo de probabilidades) en el trazado/seguimiento de procesos causales (PT)? Y si se da una respuesta positiva, de manera más sistemática cabe preguntarse ¿cómo realizar ese tránsito entre lo cualitativo y lo cuantitativo, que se expresa en el tránsito entre la lógica informal bayesiana o narrativa causal y la aplicación formal bayesiana con en el cálculo de probabilidades sobre las pruebas e hipótesis en el desarrollo del PT? Y ya en este

<sup>22</sup> Pueden destacarse las publicaciones: Fontaine, Medrano y Narváez (2020); Fontaine, Fuentes y Narváez (2019); Fontaine, Narváez y Paz (2017); Fontaine, Narváez y Velasco (2017); Paz y Fontaine (2018).

terreno, ¿cómo se asignan valores en la aplicación formal bayesiana: se cuantifican las evidencias, las fuentes de evidencia, las pruebas?

Frente a la primera pregunta, la formalización (o cuantificación) bayesiana debe ser vista como “la cereza del pastel”. El elemento clave del análisis a través del PT está en el uso de la lógica bayesiana para formular las hipótesis y para diseñar las pruebas sobre cada parte del Mecanismo Causal (MC). No es necesario creer que con la cuantificación o proceso de formalización bayesiana va a desaparecer el problema de la fiabilidad o validez. El problema de validez o fiabilidad del análisis solo sería desplazado de la argumentación y narrativas causales hacia las convenciones establecidas para la cuantificación y cálculo de probabilidades sobre los mismos objetos (hipótesis y pruebas de cada parte del MC).

Dejando clara la utilidad y el alcance de la formalización bayesiana, pasemos ahora a considerar las preguntas sobre cómo realizar el tránsito hacia dicha formalización. Por un lado, es importante señalar que la cuantificación se realiza sobre las pruebas empíricas diseñadas (Fontaine, Narváez y Paz 2017; Fontaine, Fuentes y Narváez 2019; Fontaine, Medrano y Narváez 2020): en sentido estricto se realiza la cuantificación sobre las propiedades de certeza (*certanty*) y exclusividad (*uniqueness*) de cada tipo de prueba empírica (*Straw-in-the-wind*, *Hoop*, *Smoking-gun*, *Double-decisive*) (van Evera 1997; Collier 2011). Esta propuesta del LPPC no establece ningún tipo de cuantificación sobre cada una de las piezas de evidencias empíricas encontradas. Aquí es necesario aclarar un poco los términos de la discusión. Cuando Fairfield y Charman (2017, sección 4 y Anexo 2) hablan de calcular “el peso de las evidencias”, no se refieren a las piezas empíricas de evidencias en sí mismas, sino a lo que en el LPPC se ha denominado “pruebas o predicciones empíricas observables” (siguiendo a Beach y Pedersen 2013; 2016). Así, se puede suscribir que en la mayoría de ocasiones las “evidencias” están compuestas tanto por la información (afirmaciones o hechos a los que se refieren) como por la fuente en que esta información se registra<sup>23</sup>. Así definidas, las evidencias de Fairfield y Charman (2017) son más claramente equivalente a las “pruebas o predicciones empíricas observables” de los trabajos del LPPC. Dada la importancia del diseño de las pruebas/predicciones empíricas observables, es determinante evaluar la coherencia de

---

<sup>23</sup> Obsérvense estas dos “evidencias” entendidas como “información+fuentes”: “E2 = Informantes gubernamentales sugirieron que el intercambio público [del expresidente] Lagos con [el candidato presidencial] Lavín forzó a la derecha a aprobar la reforma”, “E4 = Un asesor técnico de partidos de derecha reportó que los legisladores de la coalición de oposición sintieron temor ante un posible castigo electoral si no aprobaban la reforma” (Fairfield y Charman 2017, Apéndice 2, Tabla A4.1).

estas con cada una de las hipótesis sobre cada parte del MC. A diferencia de trabajos como Fairfield y Charman (2017) que evalúan “el peso de las evidencias” para comparar su valor según diferentes hipótesis alternativas explícitas ( $h_0$  frente a  $h_1, h_2 \dots h_n$ ; p.ej.  $P(e|h_1)/P(e|h_2)$ ), la propuesta del LPPC evalúa una única hipótesis alternativa ( $\neg h_A$ ) que contiene todas las posibles hipótesis alternativas específicas ( $h_1, h_2 \dots h_n$ ).

Las diferentes publicaciones mencionadas de integrantes del LPPC reflejan la evolución del razonamiento y los argumentos por los cuales se han llegado a las siguientes convenciones que se adoptan en esta investigación. Primero, (i) se asume una probabilidad inicial ( $P(h)$ ) de 50% según el principio de incertidumbre (Fairfield y Charman 2017). Se asume la acumulación de las probabilidades iniciales para acoger el principio de incorporar la evidencia previa en la siguiente prueba. Esta acumulación solo se aplica a cada conjunto de pruebas en cada parte del MC (la primera prueba de cada parte del MC vuelve a 50%). En segundo lugar, se debe combinar o usar solamente un mismo tipo de prueba, por lo menos en cada parte del MC, con el objetivo de evitar sesgos estadísticos en la realización secuencial de las pruebas (no importa el orden en que se realicen las pruebas), y por ende, en el valor de confianza final. Paz (2016) y Paz y Fontaine (2018) pusieron en evidencia los problemas de sesgo por combinar diferentes tipos de pruebas; Fontaine et al (2017) controlaron usando solo pruebas *Hoop* y *Smoking-Gun* en diferentes partes del MC. En los trabajos posteriores (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine, Fuentes y Narváez 2019; Fontaine, Narváez y Paz 2017) se hizo uso más sistemático de los instrumentos NATO para diseñar todas las pruebas empíricas de cada parte del MC, y como una estrategia conservadora se los consideró como pruebas tipo *Hoop*: caracterizada por la propiedad de alta certeza y baja exclusividad.

La tercera convención tiene que ver con la cuantificación en sentido estricto. Siguiendo a Bennet (2015), existe claridad en Paz y Fontaine (2018) que en términos bayesianos la medición de los positivos verdaderos,  $p(e|h)$ , equivale a la propiedad de certeza en relación directa. Y que la medición de los falsos positivos,  $p(e|\neg h)$ , equivale a la propiedad de exclusividad de las pruebas empíricas, pero en una relación inversa<sup>24</sup>: “un alto grado de

---

<sup>24</sup> Para Bennet “Certainty=Sensitivity” y “Uniqueness=Specificity”: “The *sensitivity* of a diagnostic test is defined as the probability that the test or the evidence will be positive when the theory is true [ $p(e|h)$ ]. The *specificity* of a piece of evidence is the probability that the evidence will be negative when the theory is false [ $p(\neg e|\neg h)$ ].” (2015, 283).

exclusividad es medido por un bajo valor de  $p(e|\neg h)$ ” (Paz y Fontaine 2018, 6). Dicho de otra manera, lo que mide directamente el parámetro  $p(e|\neg h)$ , es la “NO-exclusividad”.

Siguiendo a Beach y Pedersen (2014, 12), Paz (2016) y Paz y Fontaine (2018, Tabla 1) trabajaron en una escala ordinal que hiciera sentido sobre el tránsito de lo cualitativo a lo cuantitativo (ver la adaptación hecha por el autor en la Tabla 2.2). Sin embargo, actualmente falta claridad sobre el significado del límite o valor de indiferencia en las mediciones (0,50). Por encima del valor de indiferencia se debería siempre hablar de mayor certeza [si  $0,50 < p(e|h) < 0,99$ ] y mayor confianza, y se debería hablar de menor exclusividad [si  $0,50 < p(e|\neg h) < 0,99$ ]; y por debajo del valor de indiferencia se debería siempre hablar de menor certeza [si  $0,01 < p(e|h) < 0,50$ ] y menor confianza, y se debería hablar de mayor exclusividad [si  $0,01 < p(e|\neg h) < 0,50$ ]. El problema en los trabajos más recientes del LPPC (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine, Fuentes y Narváez 2019; Fontaine, Narváez y Paz 2017) es que en la propiedad de exclusividad la escala se invierte y los valores asignados pierden sentido; si se conservara la misma escala pero para medir directamente el parámetro de “exclusividad” (altos valores de  $p(\neg e|\neg h)$  representan mayor “exclusividad”) la asignación de la escala ordinal mantendría mayor sentido. Esto se muestra a continuación:

**Tabla 2. 2. Propuesta escala ordinal de conversión cualitativo-cuantitativo. Adaptación del trabajo de Paz y Fontaine (2018)**

Rango/ Intervalo (%)*	CONFIANZA $C(+)= P(h e) - pr(h)$ $C(-)= P(h \neg e) - pr(h)$	CERTEZA $p(e h)$	EXCLUSIVIDAD (rel. inversa= No- Exclusividad) $p(e \neg h)**$	EXCLUSIVIDAD (relación directa) $p(\neg e \neg h) = 1 - p(e \neg h)$
0-9	Altamente NO-confirmado ( <i>Very Disconfirmed</i> )	Altamente NO-cierto ( <i>Very NOT-Certain</i> )	Altamente Exclusivo ( <i>Very Unique</i> )	Altamente NO-Exclusivo ( <i>Very NOT-Unique</i> )
10-29	Casi seguro es NO- confirmado ( <i>Almost certainly disconfirmed</i> )	Casi seguro es NO- cierto ( <i>Almost NOT-Certain</i> )	Casi seguro es Exclusivo ( <i>Almost certainly Unique</i> )	Casi seguro es NO- Exclusivo ( <i>Almost certainly NOT- Unique</i> )
30-49	Débilmente NO-confirmado ( <i>Somewhat disconfirmed</i> )	Débilmente NO-cierto ( <i>Somewhat NOT- Certain</i> )	Débilmente Exclusivo ( <i>Somewhat Unique</i> )	Débilmente NO-Exclusivo ( <i>Somewhat NOT-Unique</i> )
51-69	Débilmente confirmado ( <i>Somewhat confirmed</i> )	Débilmente Cierto ( <i>Somewhat Certain</i> )	Débilmente NO-Exclusivo ( <i>Somewhat NOT-Unique</i> )	Débilmente Exclusivo ( <i>Somewhat Unique</i> )
70-89	Casi seguro es Confirmado ( <i>Almost certainly confirmed</i> )	Casi seguro es cierto ( <i>Almost Certain</i> )	Casi seguro es NO-Exclusivo ( <i>Almost certainly NOT-Unique</i> )	Casi seguro es Exclusivo ( <i>Almost certainly Unique</i> )
90-99	Altamente confirmado ( <i>Very confirmed</i> )	Alta certeza ( <i>Very Certain</i> )	Altamente NO-Exclusivo ( <i>Very NOT-Unique</i> )	Altamente Exclusivo ( <i>Very Unique</i> )

**Fuente:** Adaptado de Paz y Fontaine (2018, 7)

\*50% es el valor de indiferencia, nivel en el cual no se puede afirmar nada. Además, para establecer una escala de igual proporción, simétrica a lado y lado del valor de indiferencia, se dividió en dos el rango 70%-99% que aparece en Paz y Fontaine (2018)

Posteriormente se propuso la estrategia de asignar valores específicos convencionalmente según la naturaleza de las pruebas (que ya se entienden como constituidas por los instrumentos NATO, y a los cuales se los considera como tipo *Hoop*). Para una prueba tipo *Hoop*, se propuso asignar valores de “alta certeza”,  $p(e|h) = 0,8$ , y “baja exclusividad”,  $p(e|\neg h) = 0,4$  (Fontaine, Narváez y Paz 2017). En trabajos más recientes (Fontaine, Fuentes y Narváez 2019) aunque ha habido ligeras variaciones a estas asignaciones numéricas (“alta certeza”,  $p(e|h) = 0,9$ , y “baja exclusividad”,  $p(e|\neg h) = 0,3$ ) se conserva la relación que un valor alto de certeza está representado por  $p(e|h) > 0,5$ , y un valor bajo de exclusividad está representado por  $p(e|\neg h) < 0,5$ . Sin embargo, en esta última propuesta persiste un problema sobre la medición de la propiedad de exclusividad. Este problema es tanto estadístico como teórico. Estadístico en la medida en que los valores asignados a ambas propiedades (certeza y exclusividad) deberían, por un lado, respetar el umbral heurístico del 50% como valor de indiferencia, es decir, de manera indicativa “alto” no puede situarse por debajo de 50% y “bajo” no puede situarse por encima de este valor. Y por otro lado, la caracterización de “alta” o “baja” certeza/exclusividad debería mantener correspondencia: p.ej., si “alta” certeza equivale a  $p(e|h) = 0,8$ , entonces “alta” exclusividad debería corresponder también a un valor similar; asimismo, si “baja” certeza equivale a  $p(e|h) = 0,4$ , entonces “baja” exclusividad debería corresponder a un valor similar.

El problema teórico derivado de esa propuesta de cuantificación es que las pruebas empíricas (con instrumentos NATO) se están tratando *de facto* como pruebas tipo *Doble Decisive* y no como pruebas tipo *Hoop*. Esto es así porque tanto en la propiedad de certeza como en la de exclusividad se están asignando valores mayores al valor de indiferencia,  $p(e|h) > 0,5$  y  $p(e|\neg h) < 0,5$ ,<sup>25</sup> es decir, estamos hablando en estricto sentido de “alta” certeza y “alta” exclusividad. Heurísticamente, p.ej. un valor  $p(e|\neg h) = 0,5$  significa que no sabemos si una evidencia/prueba es exclusiva o no de la hipótesis  $h$ , literalmente no sabemos nada; pero, si  $p(e|\neg h) > 0,5$  (o lo que es equivalente si  $p(\neg e|\neg h) < 0,5$ ), entonces estamos diciendo que por lo menos en una medida mínima sabemos que la evidencia o prueba tiende a ser “NO-exclusiva”; y, por el otro lado, si  $p(e|\neg h) < 0,5$  (o lo que es equivalente: si  $p(\neg e|\neg h) > 0,5$ ), entonces estamos diciendo que por lo menos en una medida mínima sabemos que la evidencia o prueba tiende a ser “exclusiva”. Lo que aparece como incoherente

---

<sup>25</sup> Este cálculo sería en relación inversa con la exclusividad, pero en relación directa diríamos  $p(\neg e|\neg h) = 1 - p(e|\neg h) > 0,5$

es considerar una prueba con “baja exclusividad” y asignar un valor numérico  $p(e|\neg h) < 0,5$  (o lo que es equivalente:  $p(\neg e|h) > 0,5$ ).

Para hacer frente a estos asuntos, en la Tabla 2.3 se encuentran los cálculos de probabilidades bayesianas para cada uno de los tipos de test según la propuesta que aquí se defiende. Tratando de respetar lo mayor posible las orientaciones conceptuales de Van Evera (1997) y Collier (2011), esta propuesta básicamente consiste en asignar convencionalmente valores de 0,8 para “alto” y 0,4 para “bajo”, tanto en la medición de la certeza como en la medición de la exclusividad. Esto daría la posibilidad de aumentar desde 50% hasta 76% la confianza en una parte del MC en la que se realicen cuatro pruebas *Hoop* con resultado positivo, y de aumentar desde 50% hasta 94% la confianza en una parte del MC en el que se realicen cuatro pruebas tipo *Smoking-Gun* con resultado positivo. Cabe decir que en esta propuesta de estandarización de la asignación de valores numéricos, la prueba tipo *Straw-in-the-wind* evidencia que tienen poca o nula utilidad en el análisis puesto que no ayudan ni a confirmar ni a invalidar las hipótesis (lo que se expresa en un resultado estadístico incoherente, que disminuye el valor de confianza cuando las pruebas son positivas o aumenta el valor de confianza cuando las pruebas son negativas). En los otros tres tipos de pruebas se observa solidez en los resultados entre conceptos y valores numéricos.

**Tabla 2. 3. Propuesta de asignación de valores cuantitativos a cada tipo de prueba empírica observable**

Cálculos Teorema de Bayes		Tipo de Test			
Concepto	Notación	SWt	Ht	SGt	DDt
Prob. Inicial de (h)	$p(h)$	0,50	0,50	0,50	0,50
Prob. Inicial de ( $\neg h$ )	$p(\neg h)$	0,50	0,50	0,50	0,50
Prob. Certeza	$p(e h)$	0,40	0,80	0,40	0,80
Prob. No certeza: $1-p(e h)$	$p(\neg e h)$	0,60	0,20	0,60	0,20
Prob. No-Exclusividad	$p(e \neg h)$	0,60	0,60	0,20	0,20
Prob. Exclusividad: $1-p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	0,40	0,40	0,80	0,80
Prob. Posterior de (h e)	$P(h e)$	0,40	0,57	0,67	0,80
Prob. Posterior de (h  $\neg e$ )	$P(h \neg e)$	0,60	0,33	0,43	0,20
Confianza si test (+)	$C^{(+)}=P(h e)-p(h)$	-0,10	0,07	0,17	0,30
Confianza si test (-)	$C^{(-)}=P(h \neg e)-p(h)$	0,10	-0,17	-0,07	-0,30
Poder discriminatorio si test (+)	$LR^{(+)}=p(e h)/p(e \neg h)$	0,67	1,33	2,00	4,00
Poder discriminatorio si test (-)	$LR^{(-)}=p(\neg e h)/p(\neg e \neg h)$	1,50	0,50	0,75	0,25

**Fuente:** Elaborado por el autor

\***SWt:** *Straw in the Wind test* | **Ht:** *Hoop test* | **SGt:** *Smoking Gun test* | **DDt:** *Double Decisive test*.

\*Como indican Fontaine, Medrano y Narváez (2020), la confianza posterior en la hipótesis “h” a la luz de presencia de la evidencia “e” (es decir, teniendo un test de resultado positivo) según el **Teorema de Bayes** se calcula así:



$$P(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

\*La confianza posterior en la hipótesis “h” a la luz de usencia de la evidencia “e” (es decir, teniendo un test de resultado negativo) según el **Teorema de Bayes** se calcula así:

$$P(h|\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e|h)}{p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)}$$

De la anterior tabla se extraen las siguientes consideraciones. Las reglas para asignar valores cuantitativos son: Regla 1, en presencia de la evidencia  $e$  se espera que no haya una probabilidad posterior  $P(h|e)$  menor a la probabilidad inicial  $p(h)$ ; Regla 2, en ausencia de la evidencia  $\neg e$  se espera que no haya una probabilidad posterior  $P(h|e)$  mayor a la probabilidad inicial  $p(h)$ . En la Tabla 2.3 Solo se evidencia contradicción estadística en la prueba *Straw-in-the-Wind*, pero esta no es una contradicción conceptual ni con la naturaleza misma de la prueba, puesto que por definición no ayuda ni a confirma ni a falsear una hipótesis (ver Collier 2011). Convencionalmente se asignan valores de manera homogénea así: “Alta probabilidad” = 0,8 y “Baja probabilidad” = 0,4. Los resultados estadísticos mantienen coherencia con las características distintivas de cada tipo de prueba: (i) la prueba tipo *Hoop* evidencia mayor importancia para contradecir o falsear una hipótesis que para confirmar una hipótesis; (ii) la prueba tipo *Smoking-Gun* evidencia mayor importancia para confirmar una hipótesis que para contradecir o falsear una hipótesis; (iii) la prueba tipo *Double Decisive* tiene simultáneamente un alto valor confirmatorio y un alto valor para contradecir o falsear una hipótesis; (iv) la prueba tipo *Straw-in-the-Wind* no tiene ningún valor confirmatorio ni para falsear o contradecir una hipótesis, es totalmente irrelevante

En términos acumulados, cuatro pruebas, una por cada instrumento de política como propone el protocolo en los diferentes trabajos realizados por el LPPC, de tipo *Hoop* con resultado positivo aumentan 26% la confianza (hasta 76%); aproximadamente aumenta 7% por cada prueba con resultado positivo. Cinco pruebas tipo *Hoop* con resultado positivo, como proponemos trabajar en la Parte III de esta investigación, aumentarían la confianza hasta 81% (una ganancia de 31% respecto al *prior*). Y como este tipo de prueba es más fuerte para descartar o “falsear” hipótesis (por eso el nombre heurístico de “prueba del aro”), una sola prueba negativa entre cuatro, lleva a un nivel final de confianza de 54% (sólo aumenta 4%); aproximadamente cada prueba negativa disminuye la confianza en 17%.

En términos acumulados, si pudiéramos realizar cuatro pruebas tipo *Smoking-Gun* con resultado positivo, aumentaría la confianza 44% (hasta 94%) en nuestra hipótesis; aproximadamente aumenta la confianza 17% con cada prueba SG con resultado positivo, evidenciando así la fortaleza de este tipo de prueba para confirmar hipótesis (por eso el nombre heurístico del arma de fuego que aún está humeante en la escena del crimen). Por otro lado, este tipo de prueba por su naturaleza es menos eficiente para descartar o “falsear” hipótesis, y cada prueba negativa aproximadamente disminuye la confianza en 7%. En general, a medida en que aumenta la confianza, el aumento relativo por cada prueba con resultado positivo adicional es menor (incremento decreciente de la confianza), independientemente del tipo de prueba.

## *Parte II*

### *Análisis comparado (fsQCA) de la reforma previsional en América Latina (2005-2015).*

#### *Modelos de reforma y configuraciones causales*

Esta segunda parte de la investigación presenta la primera parte de diseño general, a saber, el análisis comparado de las reformas previsionales en 18 países de América Latina en el periodo 2005-2015, mediante un análisis combinatorio. Los capítulos que la componen cumplen tres objetivos. En primer lugar, situados propiamente en el contexto latinoamericano se abordarán las discusiones sobre el resultado de interés (“variable dependiente”) y las condiciones causales (“variables independientes”) que hipotéticamente conducen a este. En otras palabras, se abordarán los diferentes tipos de cambios en las políticas previsionales que se han evidenciado en Latinoamérica entre 2005-2015 (Capítulo 3) y, por otro lado, se especificarán las diferentes hipótesis sobre las causas de dichas reformas (Capítulo 4).

En segundo lugar, simultáneamente se irán calibrando tanto el resultado de interés como las condiciones causales, con el objetivo de formalizar el análisis comparado de la relación causal a través de un análisis combinatorio (*Qualitative Comparative Analysis, QCA*) que corresponde con la primera fase del diseño de investigación. Como se hará evidente más adelante, el análisis combinatorio enfatizará la dimensión de la dirección del cambio antes que su alcance como resultado a explicar: analizamos como resultado las reformas previsionales “pro-solidaridad”, es decir, las que se orientaron a fortalecer los elementos/instrumentos/pilares solidarios, que promueven equidad y redistribución en los sistemas previsionales en la región. Como señalamos antes, esta ha sido la característica distintiva de las nuevas reformas previsionales en América Latina. Finalmente, el análisis combinatorio fundamentará la selección de los casos que serán analizados en profundidad mediante el seguimiento de procesos causales, y se presentarán de manera formal las hipótesis sobre el mecanismo causal de cambio de tercer orden en las políticas públicas previsionales, que van en la dirección de reforzar los elementos públicos, el principio de solidaridad social en el sistema previsional.

### Capítulo 3

#### **¿Qué es lo nuevo de las reformas previsionales en América Latina (2005-2015) en el contexto general de las transformaciones de los sistemas previsionales?**

El objetivo de este capítulo es caracterizar el resultado de interés en esta investigación, tanto para el desarrollo de la primera fase del diseño de investigación, es decir el análisis comparado con QCA, como también para el análisis posterior de casos en profundidad con *process tracing*. En esta primera etapa de análisis comparado enfatizamos la dirección u orientación del cambio, que se concreta en reformas tendientes a fortalecer los elementos solidarios del sistema previsional. Y para la segunda fase del diseño de investigación también se caracterizan los cambios de tercer orden, los que suponen la concreción de un cambio paradigmático de políticas públicas, según se discutió en el Capítulo 1. Para este último propósito se realiza un análisis de clasificación de los principios paradigmáticos en los cuales se sustentan los diferentes esquemas previsionales conocidos, llegando a distinguir dos ideas base: o los sistemas previsionales se fundamentan en primera instancia en el principio de ahorro individual o lo hacen en el principio de solidaridad social.

El capítulo se desarrolla en dos secciones. En primer lugar se presenta una contextualización general de las discusiones académicas en las cuales se inserta este trabajo de investigación. Mediante una revisión de literatura, se presenta el campo de políticas previsionales y los debates generales que subyacen al problema del envejecimiento y la garantía de ingresos en la vejez; también se ubica la política previsional dentro del debate más general de los estados/regímenes de bienestar que reflejan con mayor claridad los referentes paradigmáticos que dan sustento a las políticas; y, finalmente se hace énfasis en la potencialidad analítica que representa situarse desde el campo disciplinar del análisis de políticas públicas para abordar estos fenómenos. La segunda sección aborda en detalle la caracterización de las reformas previsionales que se desarrollaron en 18 países de América Latina entre 2005-2015 (resultado de interés), con el objetivo de especificar analíticamente ¿qué es lo que ha cambiado en las políticas previsionales? Para ello se realiza un recorrido rápido por las reformas de los años ochenta y noventa, y sobre la base de matrices de sistematización que se incluyen como Anexos se presenta el balance general de las tendencias de reforma previsional recientes.

### **3.1. El contexto general de discusión académica: las políticas previsionales en el marco del desarrollo de los regímenes/estados de bienestar**

En aras de aclarar el marco general en el que se inserta la discusión específica sobre la política de pensiones o política previsional, es necesario señalar que su desarrollo y transformación está directamente ligado al desarrollo y transformación del estado de bienestar y la política social en el mundo occidental. Los esquemas de aseguramiento constituyeron a finales del siglo XIX el primer elemento (institucional) de la naciente política social, y entre ellos, el seguro obligatorio de vejez fue uno de los pioneros en implementarse entre los países más desarrollados (Kuhnle y Sander 2010, 69-70; Hinrichs 2017). Más importante que este aspecto temporal-genético, es el hecho que las políticas previsionales en sí mismas han sido muchas veces analizadas como una forma de operacionalizar características estructurales del estado de bienestar, especialmente la combinación público-privado en la prestación de servicios (Van Kersbergen 2013, 142; Esping-Andersen 1990; Bonoli y Palier 2007; Aysan 2011;). Este análisis aborda los instrumentos y sobre todo los máximos objetivos de la política pública, reflejando así una concepción general y normativa, sobre el rol de la política previsional y de la política social en general. Estas perspectivas normativas que orientan el desarrollo de las políticas sociales (y su instrumentación/implementación), están directamente vinculados a los paradigmas que orientan las políticas públicas (véanse los trabajos incluidos en Hogan y Howlett 2015a; Hall 1993). Es por esta especie de “conexión paradigmática” con la política previsional que nos interesa trazar las coordenadas del desarrollo global del “estado de bienestar”, y de los “regímenes de bienestar” y la política social.

En términos conceptuales, los debates sobre el “estado de bienestar” son de diferente tipo: (meta)teóricos, de operacionalización, y de medición (Clasen y Siegel 2007b, 4). En primer lugar, por supuesto, existen problemas sobre su contenido y alcance. Una versión simple señala que los programas de bienestar consisten en beneficios legalmente establecidos y la provisión de servicios; y complementa haciendo una especie de inventario de las diferentes políticas públicas que abarca (normalmente sin incluir la educación) (Béland 2010, 19). Por otro lado, una de las conceptualizaciones más aceptadas, entiende al estado de bienestar como todos los mecanismos o acciones que hacen uso del poder político con el objetivo de modificar la distribución de bienes y servicios producida por los intercambios en el mercado (Bonoli 2007, 25; Hill 2013, 12).

Pese a ser aceptada ampliamente, esta conceptualización que enfrenta la política contra el mercado (*politics against markets*; originada por el pensamiento de Marshall) también ha sido criticada. Se ha señalado (Bonoli 2007) que el concepto “estado de bienestar” no resulta apropiado para dar cuenta al mismo tiempo de las políticas sociales implementadas en las sociedades industriales y aquellas de las sociedades postindustriales, debido a que existe un cambio de naturaleza en estas políticas. En estas últimas, algunas innovaciones de políticas ya no están orientadas a proteger al ciudadano del mercado, sino que, por el contrario, buscan su integración y/o su eficiencia en el mercado (*politics for markets*) (Iversen y Soskice 2015)<sup>26</sup>.

Por otro lado, desde el trabajo de Esping-Andersen (1990, parte 2) existe consenso en que el estado de bienestar es tanto una “variable dependiente” como una “variable independiente” (Emmenegger, Kvist, Marx y Petersen 2015; Clasen y Siegel 2007b). El estado de bienestar tiene efectos importantes en la dinámica macroeconómica, en el mercado laboral, y en general en la estructura de relaciones sociales. A lo largo de esta investigación se pondrá énfasis en analizarlo como “variable dependiente”, operacionalizado en la política previsional. Sin embargo, en este sentido es posible asumir dos perspectivas analíticas distintas: como producto (*output*) o como resultado (*outcome*) (Green-Pedersen 2004; 2007, 16-17).

Cuando se investiga el estado de bienestar como variable dependiente desde una perspectiva analítica de producto, se privilegia una lectura que bien puede ser denominada institucional. El objetivo es describir y explicar la estructura del estado de bienestar, el conjunto de políticas sociales que lo componen, y cada una de éstas en términos de los principios y objetivos que las orientan, y los instrumentos a través de los cuales se implementan. En cierto sentido, desde esta óptica “estado de bienestar” es equivalente a “política social” en sentido amplio, como campo general de políticas (Béland 2010, cap.1). Esta sería una perspectiva analítica más coherente con el análisis de políticas públicas en tanto campo de estudios (Clasen 2013, 73). Por otro lado, adoptar una perspectiva analítica de resultados para investigar el estado de bienestar, significa poner énfasis en el análisis de las funciones que debe cumplir y, por supuesto, los resultados que debe producir: ¿reducir la pobreza?, ¿reducir la desigualdad?, ¿qué tipo de desigualdad?, etcétera. Aunque teóricamente es relevante esta distinción de perspectivas, el análisis de las políticas sociales y el estado de bienestar siempre busca integrar los aspectos institucionales y de resultados. Por ejemplo, pueden constatarse amplios

---

<sup>26</sup> Esta tendencia de análisis no es estrictamente “nueva”, y se puede encontrar la misma línea de razonamiento sobre la génesis y desarrollo “pro-mercado” de la política social en occidente en Castel (2004).

cambios institucionales sin que se alteren negativamente los resultados de las políticas o, visto desde la otra perspectiva, pueden constatar alteraciones negativas en los resultados de una política sin que hayan sido alterados los aspectos institucionales de la misma, hecho que se podría explicar por cambios en el “entorno” social y económico en el que ésta se desarrolla (Green-Pedersen 2007; Hacker 2004).

En términos históricos, existe acuerdo en que las primeras políticas sociales en los regímenes de bienestar occidentales surgieron a finales del siglo XIX, encabezadas por el seguro social como forma institucional. Uno de los países pioneros y desatacados fue la Alemania de Bismark, que en tan solo seis años instituyó programas para enfermedades (1883), accidentes (1884), vejez e invalidez (1889) (Kuhnle y Sander 2010, 64), marcando la pauta de un emergente enfoque que atribuía derechos a los ciudadanos como base para acceder a servicios, aunque la incorporación a estos era obligatoria y estaban ligados al trabajo asalariado. Hasta las guerras mundiales del siglo XX el desarrollo de políticas similares en los países occidentales fue dispar, y no necesariamente alineado con el esquema de aseguramiento, aunque referidos en general a enfermedades, accidentes, vejez y desempleo. La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, en 1919) y la consolidación del keynesianismo en medio de la Gran Depresión fueron motores claves para la expansión de los regímenes de bienestar occidentales: mayor cobertura en cuanto a tipo de riesgos y población, así como obligatoriedad del aseguramiento.

Pero la historia más importante tiene que ver con el desarrollo de la política social y los regímenes de bienestar después de 1945 en occidente. Normalmente se habla de una periodización en dos grandes fases (Nullmeier y Kaufmann 2010, 87-88), altamente influenciada por el indicador del gasto social: la primera, de expansión entre 1945-1973, y la segunda, de recorte (*retrenchment*) desde los años setenta hasta nuestros días. Entre 1945-1950 fundamentalmente echó raíces una nueva comprensión de la seguridad social como un derecho universal; entre los años 1950-1960 se evidenció una especie de estancamiento en la medida en que el gasto social no aumentó, pero sí se ampliaron derechos; y entre 1960-1973 se produjo la mayor expansión en términos del monto de los beneficios y la cobertura. En cuanto a la fase de recortes, los años setenta, en medio de las crisis, fueron de corrección dentro del paradigma dominante de la política social; los años ochenta fueron de deslegitimación radical del estado de bienestar tal y como se conocía, y de ascenso de ideas

neoconservadoras que pedían cambios estructurales; y desde los años noventa se evidencian los diferentes cambios y recortes, en la estructura y los resultados de las políticas sociales.

En esta periodización, la fase de recortes se extiende por un largo periodo que abarca aparentemente procesos diferentes en cuanto a su alcance y naturaleza. Por ello, se ha empezado a postular que en los países del capitalismo avanzado está emergiendo un nuevo paradigma de política social (véanse diversos trabajos incluidos en Morel, Palier y Palme 2012a; Hemerijck 2017) que llevaría a distinguir una tercera fase en su desarrollo (Hemerijck 2012; 2013). Aunque en términos generales los periodos coinciden temporalmente, es necesario distinguir la naturaleza de cada uno (2012, 33): cada fase del desarrollo del estado de bienestar puede ser conceptualizada según la preeminencia de distintos saberes expertos que guían el diseño de las políticas públicas para enfrentar de manera efectiva los desafíos socioeconómicos inminentes y alcanzar los objetivos compartidos, sustentados en acuerdos políticos robustos. Así, desde 1945 se han sucedido (i) una fase de expansión del estado de bienestar y de compromisos de clase; (ii) una fase de recortes y neoliberalismo, desde finales de los años setenta; y, (iii) una fase emergente del “enfoque de inversión social” (*social investment approach*) en la política social, aproximadamente desde mediados/finales de los años noventa. Tanto la primera como la segunda fase estuvieron precedidas de grandes crisis económicas (la Gran Depresión y la “Gran Estancamiento”), que funcionaron como ventanas de oportunidad para profundos cambios en las políticas sociales (con importancia especial de factores cognitivos), mientras que el ascenso de la “inversión social” habría sido “más político que económico”, y se habría reforzado con la reciente crisis financiera internacional (2013, 119-120).

La primera fase, de expansión, se fundamentó en la macroeconomía keynesiana que buscaba la estabilidad y el pleno empleo, otorgando un importante rol a la intervención estatal; y, por otro lado, en la garantía de derechos universales subyacente a las propuestas de Beveridge, aunque bajo la forma institucional del seguro social (de corte más bismarckiano). A esto se sumó un fuerte acuerdo político entre clases (con variaciones entre países), que garantizaba el respaldo obrero a las políticas sociales, y un régimen económico internacional que retóricamente pregonaba la liberalización, pero concretamente negociaba entre los países más desarrollados la forma de favorecer las economías nacionales y sus sistemas de protección social.



La segunda fase, de recortes, se fundamentó en la macroeconomía neoclásica que defiende y promueve el libre desarrollo de los mercados, y en medio de la cual se sustentó una “teoría negativa del estado”, de su intervención. Los regímenes de bienestar, sus políticas sociales, fueron vistos como interferencias o francos impedimentos para el desarrollo de los mercados y el crecimiento económico. Políticamente se comparó este tipo de intervención estatal con el desarrollo de regímenes totalitarios; los compromisos entre clases se derrumbaron, y los obreros vieron menguar su poder para influir en las políticas sociales. En contra del seguro social se han promovido los esquemas de mercado o cuasi-mercados para la provisión de bienes y servicios en la política social. A expensas de esta nueva política social “mínima” se han observado incrementos de la desigualdad en muchos países.

Finalmente, la fase emergente de política social como “inversión social” se fundamenta en la idea de concebir la “política social como un factor productivo” (Hemerijck 2013, 133-149; ver también diversos trabajos relacionados en Esping-Andersen 2002). A pesar de que no está ligada a una línea específica de pensamiento económico, comparte con el keynesianismo la idea de que una economía fuerte requiere un estado de bienestar fuerte (legitimidad de la intervención estatal), pero también comparte con el neoliberalismo la exigencia de que el estado de bienestar sea económicamente sostenible y se enfoque por el lado de la oferta con participación pública y privada para superar las políticas pasivas. En términos normativos, tiene raíces en las concepciones de la justicia de Rawls, Dworkin, y Sen. Se asienta sobre la concepción de derechos como capacidades, y asume una perspectiva de ciclo de vida que privilegia la “inversión social” en edades tempranas para obtener mejores rendimientos a lo largo de la vida de un ciudadano. No se concibe a la política social como un factor productivo por sí mismo sino en relación con otros aspectos socioeconómicos, y la inversión social no viene a ser sustituta de la protección social orientada a garantizar ingresos, beneficios y servicios mínimos.

Finalmente, de manera complementaria a estas grandes fases de desarrollo de los estados de bienestar, se han construido diversas tipologías de los regímenes de bienestar. El trabajo pionero que marcó la pauta en este campo fue de Esping-Andersen (1990; Aspalter 2017a), con sus modelos de regímenes liberal, conservador-corporativista (o demócrata-cristiano) y socialdemócrata. Diversos autores han avanzado sobre este camino complementando y desarrollando nuevos tipos, e incluso yendo más allá de las fronteras de los países del capitalismo avanzado (Gough 2013; Aspalter 2017c; véanse también diversos trabajos en

Aspalter 2017b). A pesar de que existe debate en cuanto al procedimiento metodológico para la construcción de estas tipologías (Van Kersbergen 2013; Aspalter 2013), en buena medida éstas se desarrollan sobre características estructurales que permiten fundamentar explicaciones causales estilizadas y no solo descripciones densas, siendo consideradas generalmente como “tipos ideales de regímenes de bienestar” (Arts y Gelissen 2010; Aspalter, 2011; 2017c). En la Tabla 3.1 se puede observar una de las propuestas más abarcadoras sobre estas tipologías, que junto a las configuraciones paradigmáticas históricas constituyen los puntos de partida del abordaje específico sobre las políticas previsionales.

**Tabla 3. 1. Christian Aspalter (2011): Tipos Ideales de Regímenes de Bienestar (RB)**

	<b>EL RB SOCIAL-DEMOCRÁTICO EN ESCANDINAVIA</b>	<b>EL RB CRISTIANO-DEMOCRÁTICO EN EUROPA CONTINENTAL</b>	<b>EL RB LIBERAL EN PAÍSES ANGLOSAJONES</b>	<b>EL RB CONSERVADOR PRO-BIENESTAR EN ASIA ORIENTAL</b>	<b>EL RB CONSERVADOR ANTI-BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA</b>
<b>IDEOLOGÍA PRINCIPAL DEL BIENESTAR</b>	Social-demócrata	Cristiano-demócrata	Liberal/ Neoliberal	Conservador pro-bienestar	Conservador anti-bienestar
<b>DERECHOS SOCIALES</b>	Derechos sociales universales	Derechos sociales performativos	Derechos sociales clientelistas	Derechos sociales productivistas	Derechos sociales regulativos
<b>NIVEL GENERAL DE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO (IMG)</b>	Altos niveles de IMG para salarios, pensiones estatales, y asistencia social	Altos niveles de IMG para salarios, pensiones estatales, y asistencia social	Bajos niveles de IMG para salarios, pensiones estatales, y asistencia social	Bajos niveles de IMG para salarios, pensiones estatales, y asistencia social	Bajos niveles de IMG para salarios, pensiones estatales, y asistencia social
<b>MIX DE BIENESTAR</b>	Seguridad social y servicios de bienestar universales	Seguro social bismarckiano, y servicios de bienestar basados en ONG	Seguro social limitado, servicios de bienestar con prueba de medios y activos, y basados en empresas	Inversión social universal en educación, salud, vivienda; seguro social bismarckiano y/o fondos de jubilación	Seguro social bismarckiano y/o fondos de jubilación; asistencia social y servicios de salud universales y con prueba de medios
<b>ÉNFASIS EN:</b>					
<b>ESTADO</b>	<i>Fuerte</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Creciente</i>	<i>Decreciente</i>
<b>MERCADO</b>	<i>Débil</i>	<i>Débil</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Decreciente</i>	<i>Creciente</i>
<b>FAMILIA</b>	<i>débil</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Fuerte</i>
<b>INDIVIDUO</b>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>Débil</i>
<b>GRADO DESMERCANTILIZACIÓN</b>	Alto	Medio	Bajo	Medio-bajo	Medio-bajo
<b>GRADO ESTRATIFICACIÓN</b>	Bajo	Medio	Alto	Medio	Extremadamente alto
<b>GRADO INDIVIDUALIZACIÓN</b>	Alto	Bajo	Alto	Medio	Medio
<b>PAÍSES/ REGIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE GRUPO GENERAL</b>	Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Islandia	p.ej. Alemania, Austria, Holanda, Bélgica, Francia, Suiza, Portugal, España, Italia, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, entre otros	Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido	p.ej. China, Hong Kong, Corea del Sur, Japón, Taiwán, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia, entre otros	p.ej. Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, entre otros

**Fuente:** Tomado de Aspalter (2011)

La política de pensiones o política previsional constituye una de las políticas públicas más representativas de los regímenes de bienestar. Ejemplifican claramente, al menos en sus versiones más tradicionales, el carácter de políticas públicas para proteger al ciudadano frente al mercado. Siguiendo la tipología de políticas en relación con el tipo de conflicto político asociado (Lowi 1964), es factible considerar la política previsional como un caso extremo de política redistributiva, por lo menos en su versión más conocida durante la mayor parte del siglo XX: los sistemas tipo “*pay-as-you-go*” (PAYG). En general, esta política busca redistribuir entre generaciones (de jóvenes a viejos, de trabajadores activos a pasivos), entre clases (de ricos a pobres) y entre géneros (de hombres a mujeres) (Immergut y Anderson 2006, 3; Barr 2012, 172-174). Por ello se espera encontrar alto nivel de tensión y conflicto a la hora de plantear reformas, puesto que existen grupos claramente identificados que concentran tanto los costos como los beneficios. Entre otras cosas, este tipo de argumentos están en línea con las propuestas analíticas que han señalado un efecto fuerte de dependencia de la trayectoria previa (*path dependence*) que, en principio, haría poco factibles las reformas radicales de los sistemas previsionales (Pierson 2001).

Las políticas previsionales persiguen cuatro objetivos (Barr, 2012, Cap. 7): suavizar el consumo (o el ingreso) a lo largo del ciclo de vida de una persona; proteger de la pobreza a la población de adultos mayores; proteger, mediante el aseguramiento, a los adultos mayores de los riesgos asociados con su etapa de vida, entre ellos el retiro del trabajo y discapacidad o muerte asociadas a éste; y, finalmente, los sistemas previsionales buscan mejorar la distribución del ingreso, principalmente en la población de adultos mayores, pero también de manera general entre clases, generaciones, y géneros. Esto no excluye que otros objetivos secundarios puedan ser concebidos en la política previsional, como mejorar el funcionamiento del mercado laboral, promover el crecimiento económico, fortalecer los niveles de ahorro nacional, fortalecer el mercado financiero, y contribuir al equilibrio fiscal; estos últimos cuatro objetivos fueron los que de manera conjunta se priorizaron en las reformas de las últimas décadas del siglo XX.

La prioridad y cumplimiento de estos objetivos varían según los diferentes esquemas o modelos previsionales, dando pautas para comprender los diferentes referentes paradigmáticos (Hinrichs y Lynch 2010, 355). Históricamente, en Alemania (1889) surgió el primer modelo de política previsional en la forma institucional del seguro social, al cual se ha denominado modelo bismarckiano. Este modelo se extendió por buena parte de los países de Europa

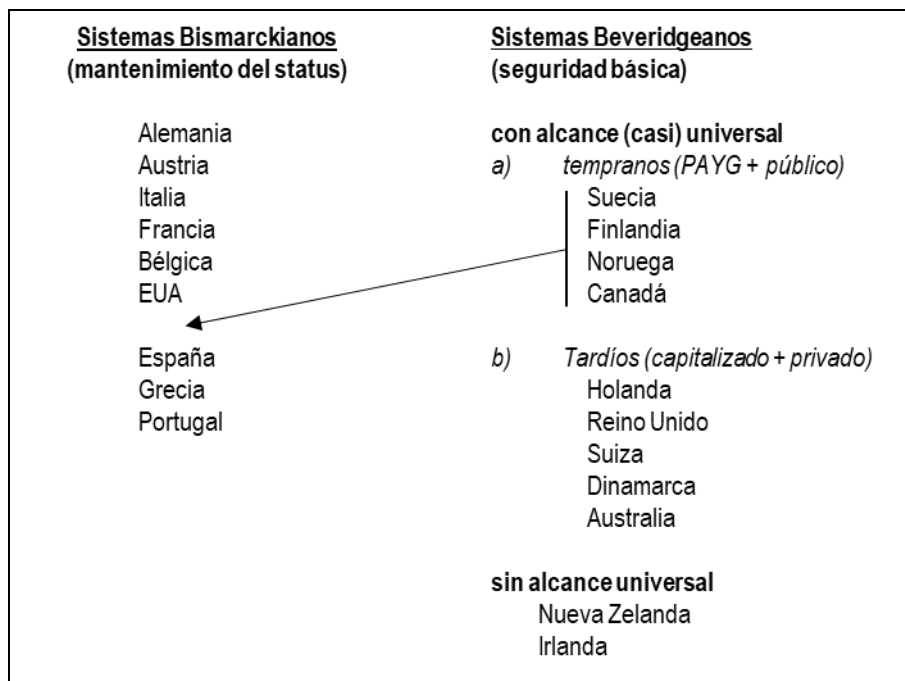
continental (régimen de bienestar demócrata-cristiano) y tiene como objetivo fundamental mantener (o reponer) el nivel de ingresos en la época de vejez (Palier 2010; Hinrichs 2017). El modelo beveridgeano fue históricamente la otra alternativa en este campo de políticas; se concretó formalmente a partir de la segunda guerra mundial (informe Beveridge de 1942), principalmente en los países anglosajones (régimen de bienestar liberal), y tiene como objetivo fundamental aliviar o evitar la pobreza en la época de vejez (en los países del régimen de bienestar socialdemócrata se evidencia presencia de ambos modelos).

Nótese que históricamente se constata la coexistencia por lo menos de estos dos modelos (paradigmas) previsionales. El modelo bismarckiano con tendencia a reproducir la desigualdad en la vejez y procurando mejor relación entre contribuciones y prestaciones; y por otro lado, el modelo beveridgeano procurando reducir la pobreza y la desigualdad en la vejez, pero con un nivel de prestaciones plano y relativamente bajo, financiado con impuestos generales (antes que con contribuciones) y menos costoso para el estado que el modelo bismarckiano. A pesar de que estas características muestran diferencias profundas, que pudieran ser consideradas de tipo paradigmático, ambos sistemas se caracterizaron institucionalmente por ser de beneficio definido: el cálculo de la pensión/jubilación o prestación de vejez se realiza según las normas legales definidas en la materia. Para ambos modelos aplica la misma consideración sobre su expansión: la institucionalización (y expansión) de los sistemas previsionales (mejoría de prestaciones y cobertura), vis a vis con el aumento de longevidad, contribuyó a que más personas se retiraran del mercado laboral a los 65+ años (incluso anticipadamente) (Hinrichs 2013, 359).

Diferentes países de Europa continental implementaron inicialmente sistemas bismarckianos, además de EUA (con un sistema bismarckiano mínimo, 1935-39), seguidos posteriormente por países de Europa mediterránea (ver Figura 3.1). Por su parte, entre los pioneros en adoptar el modelo beveridgeano estuvieron los países anglosajones, los nórdicos y Canadá (incluso antes del informe Beveridge de 1942), mientras que tardíamente otros países implementaron este modelo como Holanda, Reino Unido, Suiza, Dinamarca y Australia. La mayoría de estos países que “tempranamente” instituyeron sistemas beveridgeanos se convirtieron de hecho (*de facto*) al modelo bismarckiano por diferentes reformas que instituyeron pilares de sistemas contributivos (tipos PAYG o privados), a lo largo de los años sesenta. Incluso, los sistemas bismarckianos instituyeron pensiones mínimas que imitan el pago de pensión universal de los sistemas beveridgeanos. En términos concretos, con referencia a las discusiones

paradigmáticas, este tipo de cambios en ambos modelos vinieron a constituir en los hechos modelos previsionales de múltiples pilares (Hinrichs y Lynch 2010, 357; Hinrichs 2013, 361).

**Figura 3. 1. Diseños iniciales y evolución de sistemas previsionales en países desarrollados**



**Fuente:** Tomado de Hinrichs y Lynch (2010)

Posterior a la crisis económica de los años setenta los sistemas previsionales comenzaron a ser reformados en todo el mundo. Una de las consideraciones más importantes en estos procesos de reforma, que se han desarrollado ya por más de tres décadas, tiene que ver con el carácter dependiente de la trayectoria institucional previa (*path dependence*) que ha adquirido la reforma (Pierson 1994; 2001a). Señalar la importancia de la trayectoria institucional previa no equivale a decir que los sistemas previsionales no han sido alterados, incluso significativa o estructuralmente (Bonoli y Palier 2007; Palier 2010b). Por el contrario, es más preciso señalar que las transformaciones que han sufrido los sistemas previsionales han estado mediadas por sus instituciones en la medida en que de éstas depende la naturaleza que adquieren las presiones externas, en particular, el envejecimiento de la población, el costo fiscal de las prestaciones, y los cambios en el mundo del trabajo. Por tanto, de esa mediación institucional dependen las posibles opciones de reforma. Además de la teoría de dependencia de la trayectoria, otras explicaciones institucionales de los recortes han enfatizado aspectos del sistema político interpretados como puntos o actores con poder de veto (Immergut 1990; Immergut y Anderson 2006; Tsebelis, 2002; 2011).

Nótese que en esta media se recalca la importancia de los regímenes de bienestar concebidos como configuraciones institucionales generales de la política social, dentro de las cuales se insertan las políticas previsionales. Como tendencia general de reforma previsional se ha constatado un desplazamiento paradigmático desde los esquemas de Beneficio Definido (BD) hacia los esquemas de Contribución Definida (CD) (Hinrichs y Lynch 2010). Visto de otra manera, esto significa un cambio de concepción sobre la pensión/jubilación: cada vez se la concibe menos como una especie de “salario diferido” (como un esfuerzo colectivo en la vieja fórmula tripartita trabajador+empleador+estado), y se fortalece su concepción como un resultado del “ahorro individual” (Palier 2010b). En estas transformaciones también se evidencia una tendencia en la convergencia hacia “sistemas de múltiples pilares” (inicialmente recomendados por el Banco Mundial y la OCDE): tanto los sistemas inicialmente bismarckianos como los beveridgeanos han ido transitando hacia múltiples combinaciones de prestaciones planas, de pensiones mínimas, pensiones asistenciales y/o no-contributivas, y de prestaciones complementarias que buscan mantener el ingreso laboral ya sea con administración pública o privada (con esquemas obligatorios y/o voluntarios). A pesar de constatarse que las reformas en cada país de la OCDE han sido diversas y han seguido una trayectoria relativamente dependiente de su configuración institucional previa (Aysan 2011, Cap.3), las fuerzas motoras de las diferentes reformas han sido la mercantilización (introducción de lógica de mercado) y la privatización (individualización del riesgo financiero y biológico) desde los años ochenta (Ebbinghaus 2015).

En la época del “*retrenchment business*” (Hinrichs y Kangas 2003, 574), más allá del énfasis institucional propuesto por su iniciador (Pierson 1994), han existido diferencias significativas que incluso hacen que los trabajos académicos sobre los recortes del estado o regímenes de bienestar sean prácticamente incomparables. Por un lado, existen diferencias significativas entre los enfoques analíticos (y las unidades de análisis): no es posible comparar los análisis de resultados y gasto versus los análisis de las configuraciones institucionales. También existen diferencias en la temporalidad del análisis y de ello dependen los hallazgos: lo que en un momento inicial parece continuidad, en un momento posterior puede ser visto como el paso inicial de un cambio estructural. Incluso la forma de operacionalizar el análisis a través de diversos dominios o campos de políticas públicas lleva a conclusiones diferentes y no comparables: combinando tiempo y dominios pueden percibirse diferentes momentos y tipos de cambio.

Durante esta misma época de recortes, la teoría de los recursos de poder fue puesta en cuestión (Pierson 2001b). De manera general, esta teoría explicaba el periodo de expansión de los regímenes de bienestar, incluidos los sistemas previsionales, en función del poder relativo de los grupos políticos dominantes en el gobierno, y especialmente del poder de las centrales obreras y los partidos o movimientos sociales asociados a sus demandas (comúnmente a la izquierda en el espectro político) (Korpi y Palme 2003; Huber, Ragin y Stephens 1993; Esping-Andersen 1990; Olsen y O'Connor 1998). A diferencia de ello, en la época de recortes, “el color político” del gobierno no tuvo un impacto específico y constante en los diferentes procesos de reforma (Huber y Stephens 2001). Sin embargo, a finales de la última década, con una mirada más amplia en el tiempo, y tratando de hacer conexiones entre las variedades institucionales de las formaciones capitalistas (Hall y Soskice 2004) y los regímenes de bienestar, la teoría de los recursos de poder se ha vuelto a posicionar (Korpi 2006; Huber y Stephens 2012; Pribble 2011; 2013), e incluso sus otrora críticos han señalado la necesidad de adaptar las explicaciones e incorporar nuevamente sus elementos explicativos (ver, por ejemplo, Pierson 2015; Stephens, 2015<sup>27</sup>).

Por supuesto, se trata de una explicación renovada en función de los actores políticos dominantes, no exclusivamente operacionalizados por el color político del gobierno, sino analizados a lo largo y ancho del sistema político y de su posición de poder en la sociedad (articulados con aspectos institucionales, por ejemplo). Incluso, puede contemplarse una perspectiva de más largo plazo que permita analizar la posibilidad de transformaciones incrementales acumulativas en los factores de poder (piénsese, por ejemplo, en procesos de reforma menores que no necesariamente alteran la estructura institucional de una política, pero que golpean las formas en las que sus actores de respaldo pueden influir hacia el futuro para su defensa). De esta perspectiva analítica persiste aún la hipótesis de asociar la dirección del cambio o reforma de política previsional con los actores políticos dominantes.

Terminaremos esta sección resaltando los puntos generales que serán retomados en la presentación sistemática del problema general de esta investigación. En primer lugar, la perspectiva (inter)disciplinar del análisis de políticas públicas privilegia la delimitación del objeto de estudio en claves institucionales (la configuración institucional de la política

---

<sup>27</sup> Véanse en general el conjunto de trabajos del simposio “*Paul Pierson’s Dismantling the Welfare State: A Twentieth Anniversary Reassessment*” (*Political Science & Politics* Vol. 48(2), 2015) para una visión global de balance sobre programa general de investigación de recortes del estado de bienestar.

pública, en términos de objetivos y sus medios, es decir, sus instrumentos). Vale aclarar que esto no excluye el análisis de los resultados de las políticas, pero sí va mucho más allá de reducir las dinámicas de las políticas a la dinámica del gasto social. En segundo lugar, es relevante para esta investigación constatar la coexistencia en el tiempo de diferentes referentes normativos que han orientado las políticas previsionales, y que éstos referentes normativos están directamente ligados a la clasificación de diferentes tipos o modelos de regímenes de bienestar. Aún más, estos regímenes de bienestar también orientan de manera general el tipo de configuración institucional que adquieren las políticas sociales, y la política previsional en particular. En tercer lugar, las explicaciones de las transformaciones de los sistemas previsionales desde los años setenta han sido de diverso tipo, e incluso han atravesado por diferentes periodos históricos. Sin embargo, se constata una tendencia general de convergencia hacia los sistemas de múltiples pilares, y donde la lógica detrás de la reforma es la mercantilización y la privatización, hecho que apunta a cambios paradigmáticos. En cuarto lugar, se constata que en el proceso de reforma han sido importantes los factores institucionales y los factores de “recursos de poder” que están relacionados con aspectos ideacionales, ideológicos propiamente. Esta última constatación permite pensar en la necesidad de avanzar hacia explicaciones que busquen poner en relación los diferentes factores causales. Justamente en esa dirección apunta esta investigación.

### **3.2. El resultado de interés: ajustes y nuevas “reformas estructurales” en las políticas previsionales en América Latina (2005-2015)**

La mayoría de sistemas de protección social (SPS) en América Latina se construyeron alrededor de la primera mitad del siglo XX, muy influenciados por el modelo bismarkiano. Mesa Lago (2009; 2008; 2004; Mesa Lago y Muller, 2002; Becker y Mesa-Lago 2013) ha estudiado los SPS desde su constitución en la región, y propuso una primera clasificación en 1989 de acuerdo a dos características: por un lado, la temporalidad en la que fueron introducidos, que clasifica los países como “pioneros”, “intermedios” o “tardíos” (para los años ochenta todos los países ya habían introducido sus esquemas de protección social); y, por otro lado, los rendimientos o resultados comparativos en términos de cobertura hasta finales de los años ochenta, que clasifica los países con rendimiento “alto”, “medio” y “bajo”. Así, Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica se ubicaban en el grupo de “pioneros-altos”; Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela se ubicaban en el grupo “intermedio”; y, Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití, se ubicaban en el grupo de países “tardíos-bajos”. Según el autor (Mesa



Lago, 2009), *grosso modo* esta clasificación se mantiene hasta mediados de la primera década del siglo XXI, con ligeros cambios: Panamá ha ingresado al grupo de alto rendimiento, mientras que Perú, Bolivia y Ecuador han empeorado sus resultados comparativamente y pasaron a ubicarse en el tercer grupo (bajos resultados).

Hasta 1981, año en que Chile introdujo de manera pionera en el mundo un esquema nacional exclusivo de pensiones basado en cuentas de ahorro y capitalización individuales, con administración privada, todos los esquemas o sistemas previsionales en Latinoamérica eran de administración pública, basados en esquemas de reparto (capitalización total o parcial colectiva), y buscaban el aseguramiento de los trabajadores asalariados (orientación bismarckiana). Luego del “ejemplo” chileno, las reformas liberalizadoras (neoliberales) de pensiones en los años noventa tuvieron tres configuraciones diferenciadas (Mesa-Lago, 2008; Mesa-Lago y Muller, 2002). Hubo reformas sustitutivas, en las que se introdujo un sistema privado de pensiones y se cerró completamente el sistema público (evitando nuevos miembros). Hubo reformas paralelas, que introdujeron un pilar privado sin dismantelar el sistema público, estableciendo cierta competencia entre ambos, aunque los cotizantes deben permanecer de manera exclusiva solo en uno de estos. Y hubo reformas mixtas, en las que se conservó el sistema público como una base o piso de las pensiones, y se introdujo un sistema privado complementario pero obligatorio (para la mayoría de los trabajadores). Finalmente, ocho países latinoamericanos (menos de la mitad) conservaron sus sistemas públicos de pensiones, dentro de los cuales realizaron reformas parciales. Fuera de Latinoamérica, sólo un país implementó reforma sustitutiva, ninguno ha emulado la reforma paralela, y doce países de Europa Central y Oriental implementaron reformas mixtas<sup>28</sup> hasta mediados de la primera década del siglo XXI. La Tabla XXX muestra la distribución de estos tipos de reformas en Latinoamérica. Nótese que la característica distintiva de los sistemas privados es la introducción del elemento de cotización obligatoria a fondos privados de pensiones (cuentas de ahorro y capitalización individuales). Esto se observa en los tres modelos de reforma, y también claramente en los modelos mixtos (público-privado), donde el elemento de

---

<sup>28</sup> Argentina (1994), Bolivia (1997), Colombia (1993), Costa Rica (1995), República Dominicana (2003), El Salvador (1998), México (1997), Panamá (2008), Perú (1993), y Uruguay (1996). En Europa Central y Oriental, y en Asia, han introducido el sistema de cuentas individuales países como Hungría (1998), Kazajistán (1998), Polonia (1999), Bulgaria (2000), Croacia (2001), Letonia (2001), Estonia (2002), Kosovo (2002), Rusia (2002), Eslovaquia (2005), y Rumania (2008). (Kritzer, Kay y Sinha 2012. “Next Generation of Individual Accounts Pension Reforms in Latin America”)

obligatoriedad de cotización en cuentas individuales de fondos privados se establece para la mayoría de trabajadores.

**Tabla 3. 2. América Latina (1981 – 2003): Países y modalidades de reformas estructurales a la política previsional**

Ref. Sustitutiva [Solo Privado]	Reforma Paralela [Público ó Privado]	Reforma Mixta [Público y Privado]	Sin Ref. Estructural [Sistema Público]	
Chile (1981) Bolivia (1997) México (1997) El Salvador (1998) R. Dominicana (2003)	Perú (1993) Colombia (1994)	Argentina (1994) Uruguay (1996) Costa Rica (2001)	Brasil Ecuador* Guatemala Honduras*	Nicaragua* Panamá Paraguay Venezuela*

*Fuente: Adaptado de Mesa-Lago, 2008.*

\*Reformas estructurales de tipo mixto fueron aprobadas en Ecuador (2001) y Nicaragua (2000-2004), pero fueron declaradas inconstitucionales en 2005 y nunca se implementaron. En Venezuela la reforma de tipo mixta que se adoptó en 1998 nunca se implementó y fue revertida por el gobierno Chávez en 2002. En Honduras en 2005 hubo propuesta de reforma mixta fallida.

En esta parte vale la pena retomar la discusión teórica sobre la “variable dependiente” en el cambio de políticas públicas y especificarla para el caso concreto de las políticas previsionales que aquí se investiga. Sobre la base del trabajo de Hall (1993), complementado por Howlett (2011), se presentó la matriz de seis dimensiones: tres órdenes de cambio y dos componentes de la política (objetivos o ideas orientadoras, y medios o instrumentos). En el análisis del cambio en los sistemas o regímenes de bienestar, Palier (2010b; y el conjunto de autores que colaboran en dicho volumen: Palier 2010a) ha hecho uso explícito de esta distinción entre principios generales o lógica subyacente al régimen de bienestar, e instrumentos. Entendidos como instituciones, los instrumentos de las políticas dentro de un régimen de bienestar regulan las reglas de acceso al derecho/beneficio, las formas que adquieren los beneficios (dinero, en especie, etc.), los mecanismos de financiamiento y los esquemas de gestión y administración. Nótese que existe cierta similitud entre esta distinción de instrumentos en los sistemas de protección social con la aproximación a los instrumentos según los recursos del estado, el modelo NATO (Hood 1986; Hood y Margetts, 2007), que será usado en esta investigación como observables empíricos; excepto porque no hay una correspondencia clara con los instrumentos de Nodalidad.

Pasando al campo específico de los sistemas previsionales, éstos pueden clasificarse entre “públicos” versus “privados” (Mesa-Lago y Muller 2002; Castiglioni 2005), clasificación que es parcialmente compatible con otras que distinguen entre sistemas de reparto (R) (o sistemas

“*pay-as-you-go*”, PAYG) versus sistemas de ahorro y capitalización individual (CI), o sistemas de Beneficio Definido (BD) versus sistemas de Cotización Definida (CD) (Hinrichs y Lynch 2010; Kay 2015). Estas clasificaciones se basan en la diferenciación de todos o algunos de los cuatro componentes fundamentales de los sistemas previsionales (Mesa-Lago, 2004; 2008; Barr 2012; Uthoff 2016): tipo de cotización, tipo de prestación, tipo de régimen financiero y tipo de administración. Así, idealmente, los sistemas denominados “públicos” tienen cotización no definida, prestación o beneficios definidos (legalmente), régimen financiero de reparto (o de capitalización colectiva parcial), y administración pública (aunque pueden incluir esquemas privados opcionales, es decir, administración mixta). Y los sistemas “privados” se caracterizan por tener cotización definida, prestaciones o beneficios no definidos (variables de acuerdo al monto de la cuenta de ahorro individual), régimen financiero de capitalización individual plena, y administración privada (o también mixta).

La siguiente Tabla 3.3, adaptada del trabajo de Hinrichs y Lynch (2010), presenta la clasificación más parsimoniosa de los sistemas o esquemas previsionales, muy cercana a tipos-ideales, que nos permite tener un primer punto de partida para empezar a comprender cuándo se produce un cambio paradigmático y de tercer orden en un sistema previsional. Una primera observación tiene que ver con el alcance del tipo de “esquema tradicional de pensiones privadas patrocinado por empleadores/empresas” (cuadrante inferior izquierdo). Este esquema que combina el tipo de pensión de Beneficio Definido, que está determinado por los requisitos formales/legales establecidos para acceder al derecho de jubilación, con el esquema financiero de Capitalización Plena (CP), por definición nunca podrá convertirse en el esquema principal de un sistema previsional de tipo nacional en ningún país. Estos esquemas en general siempre son complementarios, y muy reducidos en su alcance y/o cobertura. Así las cosas, se tendrían tres (3) opciones que podrían caracterizar el esquema previsional/pensional principal de un país<sup>29</sup>: Esquema Público de Seguro Social (*PAYG*), Esquema de Cuentas Nacionales (también denominado Cuentas Nacionales de Contribución Definida, *CNCD*), y Esquema de Cuentas de Ahorro y Capitalización Individual (*CI*).

---

<sup>29</sup> Esta última consideración es muy importante para esta investigación porque, como se verá más adelante, va a tener incidencia en la definición (conceptualización) de los casos de análisis, y su posterior selección. Desde ahora vale la pena anticipar que a lo largo de esta investigación se analizarán solamente los cambios (su alcance y dirección) en los “esquemas previsional principales” de cada uno de los 18 países de América Latina que constituyen el conjunto de países objeto de análisis (“la población”): Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL), Costa Rica (CRI), República Dominicana (DOM), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), Perú (PER), Paraguay (PRY), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN).

**Tabla 3. 3. Tipos (ideales) de esquema previsional según el tipo de pensión y el esquema financiero**

		TIPO DE PENSIÓN	
		Beneficio Definido (BD)	Contribución definida (CD)
ESQUEMA FINANCIERO	Reparto (PAYG)	Esquema de pensiones público, tipo seguro social (PAYG)	Esquema de pensiones de Cuentas Nacionales de Contribución Definida (CNCD)
	Capitalización plena	Esquema tradicional de pensiones privadas patrocinados por empleadores/empresas	Esquemas de pensiones de cuentas individuales de ahorro, voluntarias u obligatorias

*Fuente: Adaptado de Hinrichs y Lynch (2010)*

Sim embargo, tanto el tipo de Esquema Financiero como la determinación del tipo de Beneficio/Contribución constituyen instrumentos específicos de la política previsional, y para esta investigación no pueden considerarse elementos válidos a partir de los cuales podamos establecer una diferenciación de tipo paradigmática. A pesar de ello, como se ha establecido previamente, los instrumentos “portan” y expresan las lógicas, principios o ideas generales que dan fundamento a las políticas públicas (Lascoumes y Le Gales 2007; Lascoumes y Simard 2011; Howlett y Wilder 2015). Así, se propone considerar dos grandes ideas o principios generales a partir de los cuales diferenciar las políticas y esquemas previsionales: la solidaridad social *versus* el ahorro individual. En aras de aportar claridad, empecemos por los extremos de diferenciación.

Los esquemas de cuentas de ahorro y capitalización individual no comprenden (idealmente) ningún principio ni mecanismo de solidaridad social que compense a quienes no logran ahorrar lo suficiente para asegurarse ingresos en su vejez, y están totalmente sometidos a la distribución primaria dictada por el funcionamiento del mercado. Se basan exclusivamente en el ahorro individual como fundamento de la concepción de lo que será su ingreso futuro: su jubilación o pensión en la vejez es un producto exclusivamente de su esfuerzo individual de ahorro. Tanto el régimen de capitalización individual como la pensión de beneficio indefinido (contribución definida) son instrumentos institucionales que expresan con claridad el principio paradigmático de ahorro individual.

En el otro extremo están los esquemas públicos tipo seguro social (SS, o en inglés denominados *pay-as-you-go*, PAYG), en los cuales se encuentra en su mayor expresión el principio de solidaridad social como base del sistema. Como se mencionó antes, estos

esquemas de seguro social en términos previsionales son (idealmente) fuertemente solidarios y redistributivos: entre generaciones, entre clases y entre géneros. La jubilación o pensión de vejez no es vista como el producto exclusivo del esfuerzo individual de ahorro, sino ante todo como producto de un esfuerzo de la sociedad, un esfuerzo conjunto individual y colectivo, por asegurar ingresos relativamente suficientes en la etapa no productiva. Durante la mayor parte del siglo XX a esta concepción se la ligaba con la idea de concebir la pensión/jubilación como un “salario diferido” para la vejez del obrero. Tanto el régimen financiero de reparto como el tipo de pensión de beneficio definido son instrumentos que expresan de manera característica esta idea de solidaridad social en el sistema previsional. Vale aclarar que el régimen financiero de reparto (ideal, exclusivo) implica un esquema de capitalización colectiva total, es decir, un fondo común que gana una rentabilidad para todos sus aportantes.

En tercer lugar, se tienen los esquemas de Cuentas Nocionales (también denominados Cuentas Nocionales de Contribución Definida, CNCD). Estos esquemas parecieran estar a mitad de camino entre solidaridad social y ahorro individual. Sin embargo, adoptando el lenguaje de calibración de condiciones en lógica booleana del QCA, es posible afirmar que “pertenecen más” al conjunto de esquemas previsionales basados en la solidaridad social que al conjunto definido por los esquemas basados en el ahorro individual. ¿Por qué? Porque aunque se basan “nocialmente”<sup>30</sup> en cuentas de ahorro individual en las que cada trabajador aporta para tener un ingreso en la vejez, no es el mercado sino el estado (a nombre de la sociedad) quien define los rendimientos de ese ahorro mediante el régimen financiero de reparto (capitalización colectiva total o incluso puede ser parcial) que, por definición, incluye estructuralmente elementos de solidaridad social a la hora de establecer las tasas de rentabilidad del ahorro global de la sociedad en todas las cuentas previsionales “nocionales”. Visto de otra manera, aunque se parte del ahorro individual (cuenta individual “nocial”), el resultado del esquema previsional (es decir, el monto final de la jubilación) estará determinado no solo por el ahorro individual y el efecto del mercado, sino por la posibilidad de lograr rentabilidades mejores debido a que todos los ciudadanos aportan a una misma bolsa común de ahorro. Si se quiere, este es un mecanismo de capitalización colectiva antes que individual, y de capitalización parcial antes que total; estos hechos subrayan que el estado, a nombre de la sociedad, decide sustraer del mercado, desmercantilizar (Esping-Andersen 1990; Ebbinghaus 2015; Aspalter

---

<sup>30</sup> El término “nocial” se usa para definir el hecho que las cuentas individuales de ahorro existen como unidades contables, pero en la práctica el fondo previsional funciona como una sola bolsa común, como en el sistema de reparto (PAYG).

2011), parcialmente la determinación de la jubilación de vejez. Estas características demuestran la importancia de los elementos de solidaridad social.

Debe quedar claro que no se afirma el dominio excluyente del principio de solidaridad social en el sistema de CNCD, sino que en estos esquemas la solidaridad social es un principio y objetivo general jerárquicamente superior al ahorro individual, aunque no excluya totalmente a este último. En sentido estricto, esto es lo que en la jerga del QCA se conoce como la pertenencia difusa a un conjunto (*fuzzy sets*; ver Ragin 2000; 2008), en este caso al conjunto que conceptualiza los sistemas o esquemas previsionales basados principalmente en el principio de solidaridad social. La introducción de nuevos objetivos, pero sobre todo los cambios en la jerarquía (importancia) de los principios fundamentales y de los correspondientes objetivos generales de una política pública también permiten determinar la existencia o no de los cambios de tercer orden (Hall 1993; 2016; Palier 2010b; Howlett 2015; Howlett y Wilder 2015).

De la tipología (ideal) de Hinrichs y Lynch (2010), podemos pasar a analizar las de Uthoff (2016) y Mesa Lago (2008) que han construido tipologías a partir de casos concretos en la región (sobre tipos ideales v.s. tipos reales véanse Van Kersbergen 2013; Aspalter 2001; 2013). América Latina como región se caracteriza por tener una diversidad muy amplia de esquemas previsionales según la combinación de diferentes instrumentos, y según el principio general (o idea fundante) que prima jerárquicamente en cada sistema (solidaridad social *versus* ahorro individual)<sup>31</sup>. Sobre la base del trabajo de Uthoff (2016), la Tabla 3.4 muestra la distribución y diversidad de opciones para el diseño de esquemas previsionales en la región. La diversidad es muy amplia, y puede aumentar si se tiene en cuenta que las dos opciones dicotómicas en cada una de las características de los esquemas previsionales pueden tener fronteras porosas en diversos países.

---

<sup>31</sup> Es importante señalar que el debate sobre el principio en el cual se fundamenta un sistema o esquema previsional no implica ninguna afirmación *a priori* sobre los mejores o peores resultados/logros de ese sistema previsional. Sí implica un debate sobre concepciones generales de las relaciones estado-sociedad-mercado, las mismas que posteriormente también son usadas para realizar las evaluaciones de resultados de las políticas públicas, y en este caso, de las políticas previsionales. Más adelante en esta investigación se discutirán datos concretos sobre los resultados de las políticas previsionales en la región.

**Tabla 3. 4. Características de diversas opciones para el diseño de sistemas previsionales en América Latina y Nuevos cambios de tercer orden (2005-2015)**

Elementos del esquema previsional	Pensión Universal	Reparto Público – Seg. Social	Cuentas de Capitalización Individual	Mixto O Paralelo	Cuentas Nocionales (CN)
<b>Tipo de Pensión</b>					
Beneficio Definido (BD)	X	X		X	
Contribución Definida (CD)			X	X	X
<b>Régimen Financiero</b>					
Reparto	X	X		X	
Capitalización (Total)			X	X	
<b>Administración</b>					
Pública (Estatal)	X	X		X	
Privada (supervisada)			X	X	
<b>Financiamiento</b>					
Contributivo		X	X	X	X
No-contributivo	X				
<b>Aspectos Redistributivos</b>					
Garantía de Mínimo (GM)	X	X	X	X	X
GM + Alivio de pobreza			X	X	X
<b>Ejemplos en América Latina (hasta 2005)</b>	(Nueva Zelanda) (Brasil - rural) (Bolivia - Renta Dignidad)	Brasil-RGPS Ecuador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Venezuela	Chile(81) Bolivia(97) R. Dominic.(03) México(97) El Salvador(98)	Argentina(94) Costa Rica(01) Uruguay(96) Colombia(93) Perú(94)	(Suecia) (Italia)
<b>Cambios Tercer Orden en América Latina (2005-2015)</b>		Argentina(08)		Panamá(05/08) Honduras(15)	Bolivia(10)

*Fuente: Adaptado de Uthoff (2016)*

*\*Para los países que ha realizado “reformas estructurales” en los años ochenta y noventa, los números entre paréntesis representan el año en que empezó a regir este esquema previsional.*

Además de señalar las “reformas estructurales” desarrolladas entre 1981 (Chile) y 2003 (R. Dominicana), también se muestran los casos en los cuales se observan cambios de tercer orden en el periodo de análisis (2005-2015): Argentina (2008), Bolivia (2010), Panamá (2005/2008) y Honduras (2015). Como una forma de evaluar rápidamente esta afirmación, en el Anexo 1 el lector puede consultar de manera más detallada el conjunto de los principales cambios en las políticas previsionales que se han desarrollado en los 18 países de América Latina en el periodo 2005-2015. Estos cuatro casos constituyen los únicos en la región a lo largo del periodo de análisis que evidencian presencia de uno de los resultados de interés para esta investigación, a saber, el cambio paradigmático de políticas públicas, que será específicamente analizado en casos en profundidad mediante seguimiento de procesos causales. Teniendo en cuenta la perspectiva ontológica y metodológica que se desarrolló en los Capítulos 1 y 2, caracterizada por asumir la concepción de causalidad compleja del realismo científico (asimétrica, múltiple, combinatoria, dependiente del contexto) y un diseño de investigación cualitativa basada en casos, es necesario escoger los casos de análisis en

profundidad sobre la “variable dependiente” para poder responder una parte de la pregunta general de investigación: ¿qué condiciones causales explican la efectiva realización de cambios de tercer orden en las políticas previsionales en América Latina (2005-2015)?

La (re)reforma previsional en Argentina (2008) consistió en cerrar totalmente el pilar capitalizado de su sistema mixto-paralelo, y retornar a un sistema exclusivo de reparto (tipo seguro social) administrado por el estado (desaparecieron las Administradoras de Fondos de Pensiones/Previsionales, AFP). La (re)reforma en Bolivia (2010) consistió reestructurar totalmente su sistema exclusivo de cuentas de ahorro y capitalización individual, por un sistema de tres pilares: en el pilar contributivo no eliminó totalmente las cuentas individuales, pero agregó instrumentos financieros de capitalización colectiva, y estableció la administración exclusiva del estado, eliminando los contratos de las AFP; además, emulando parcialmente la reforma chilena de 2008, creó un nuevo pilar semicontributivo, totalmente fundamentado en elementos solidarios; y formalizó como pilar no-contributivo la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), que previamente había sido introducida de manera pionera (en 2007) aunque con un monto mensual limitado (15-20% del salario mínimo nacional); este último instrumento conceptualmente comparte características de esquemas beveridgeanos. La reforma chilena (2008) favoreció ampliamente los instrumentos solidarios del sistema previsional, pero no la consideramos como un caso de cambio de tercer orden porque los elementos solidarios (que son nuevos) no desplazan en orden jerárquico la primacía del ahorro individual como idea fundamental del sistema y como objetivo general de la política. En el caso Boliviano, la creación de un fondo de vejez con capitalización colectiva dentro del régimen contributivo y el cambio de administración, la creación del nuevo pilar solidario (régimen semi-contributivo, de capitalización colectiva parcial) en un país en donde ni siquiera existía pensión mínima garantizada, y el carácter verdaderamente universal de la Renta Dignidad en el régimen no-contributivo, marcan diferencia sustancial respecto a la jerarquía de los objetivos generales del sistema previsional: primero el esfuerzo colectivo para establecer un piso básico de protección y luego el esfuerzo individual para mejorar las prestaciones recibidas.

La reforma previsional en Panamá (aprobada en 2005, entró en vigencia totalmente en 2008) consistió en la introducción de un sistema mixto-paralelo (similar a reforma argentina de 1994). Mantiene un pilar de beneficio definido con régimen de reparto, administrado por el estado, y crea un segundo pilar optativo de cuentas de ahorro individual y régimen financiero



de capitalización individual que estará administrado por el sector privado (AFP), para quienes manifiesten su deseo de salir del “Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido” (que tiene límite máximo de pensión). Finalmente, la reciente reforma previsional en Honduras (2015) propone reorganizar formalmente la política previsional bajo un sistema mixto-integrado (similar a Costa Rica o Uruguay). Aunque por un periodo de transición se contempla que el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) siga administrando todo el sistema, el objetivo de la reforma es que el primer pilar sea de beneficio definido y régimen financiero de reparto, para cotizaciones hasta por un (1) salario mínimo. A partir de este monto, las cotizaciones obligatoriamente deberán hacerse en un segundo pilar de contribución definida (cuentas de ahorro y capitalización individuales administradas por AFP). Esta reforma aún está en marcha y no ha concluido su implementación ni siquiera en sus primeras fases puesto que sigue pendiente la aprobación parlamentaria de cambios legislativos que realicen la adecuación de diversas leyes generales complementarias.

Anticipando un poco la discusión específica sobre las causas de las reformas que será detalladamente abordada en el siguiente Capítulo 4, la Tabla 3.5 muestra un conjunto de características económicas, políticas y sociales de los cuatro países al momento del cambio de tercer orden. Excepto por el alto peso del sector informal en la economía, el buen clima de crecimiento económico sostenido, y el hecho de contar con mayorías parlamentarias en los periodos de gobierno en los que se hicieron los cambios de tercer orden, estos cuatro casos muestran una gran heterogeneidad en el conjunto de características que según la literatura especializada pueden dar alguna pista de las condiciones estructurales en las cuales funciona el sistema previsional, así como de los resultados de la política previsional al momento de la reforma.

**Tabla 3. 5. Características generales de los países que realizaron cambios de tercer orden en su política previsional en el periodo 2005-2015 en América Latina**

CASO	Path	Rec. de Poder	Resultados de la política previsional (MRESUL)				Presión de Factores Objetivos (FACTOBJ)					Puntos Veto		Resultado
	Dep.		IDEOL	COT	PENT	PENC	POB	TVEJ	INF	PIB	DEUDA	GASTO	MAY	
ARG(08)	MIX	Izq	47,85	88,66	88,66	13,90	AM	39,50	4,06	52,38	72,91	MC	NO	SOL
BOL(10)	CCI	Izq	18,20	96,70	21,23	34,00	IN	58,60	4,13	34,35	37,77	MC	SI	SOL
HND(15)	SS	Der	20,91	8,88	8,88	69,60	IN	55,60	3,64	45,82	7,33	MS	NO	AHO
PAN(05)	SS	Der	46,45	41,11	41,11	25,80	MO	40,00	7,19	61,14	13,82	MS	SI	AHO

*Fuente: Elaborado por el autor.*

**\*LEG:** Legado Institucional. Captura el conjunto de países que introdujeron reformas estructurales con Cuentas de Ahorro y Capitalización Individual ya sea de manera sustitutiva (CCI), Mixta (MIX) o Paralela (PAR).

**\*IDEOL:** Ideología del gobierno como aproximación a las ideas programáticas (datos BID, 2018): Izq= izquierda y centro-izquierda, Der= derecha y centro-derecha.

**\*COT:** Cobertura de activos. Cotizantes/ocupados (20-64 años) (%), datos BID). Indicador de resultados de la política previsional.

**\*PENT:** Beneficiarios. Personas de 65+ años que reciben pensión contributiva y no-contributiva (%), datos BID). Indicador de resultados de la política previsional.

**\*PENC:** Beneficiarios. Personas de 65+ años que reciben pensión contributiva (%), datos BID). Indicador de resultados de la política previsional.

**\*POB:** Incidencia de la pobreza en adultos mayores (65+) (%), datos CEPAL).

**\*TVEJ:** Tipo de envejecimiento. Indicador compuesto, trabajado por CEPAL (2009) y OIT (2018). Combina análisis de dos indicadores: Tasa global de fecundidad (número de hijos por mujer) e Índice de envejecimiento (personas de 60+ años / personas de 0-14 años, por cien). Define cuatro categorías: Envejecimiento Incipiente (IN), Moderado (MO), Avanzado Moderado (AM), Avanzado (AV).

**\*INF:** Informalidad laboral, indicador “ocupados en sector informal” (%), datos CEPAL).

**\*PIB:** Tasa de crecimiento anual del PIB (%), datos CEPAL).

**\*DEUDA:** Nivel de deuda pública del gobierno central como proporción del PIB (%), datos BID).

**\*GASTO:** Peso relativo del gasto en protección social como proporción del gasto social total del gobierno central (%), datos CEPAL).

**\*MAY:** Mayoría parlamentaria como indicador de posibles puntos de veto (datos BID). Mayoría parlamentaria simple –MS- o Mayoría parlamentaria calificada –MC- partidista o en coalición (se toma como referencia las dos cámaras si existen)

**\*DIAL:** Existencia de escenarios de diálogo/debate y/o concertación extraparlamentarios para reducir posibles puntos/actores de veto.

**\*DIR:** Dirección de la reforma previsional. Captura la orientación del cambio: fortalece el principio de solidaridad social (SOL) o fortalece el principio de Ahorro Individual (AHÍ) como fundamento del sistema previsional.

Dos de las reformas están orientadas a desmontar las “reformas estructurales” de los años noventa y restituir el principio de solidaridad social como fundamento principal del sistema previsional (“re-reformas” en Argentina y Bolivia), mientras que las otras dos reformas están orientadas a introducir el principio de ahorro individual como fundamento del sistema previsional (Panamá y Honduras) aunque en sus versiones más moderadas (sistemas mixtos). Las dos reformas suramericanas fueron realizadas por gobiernos que se sitúan del centro hacia la izquierda del espectro ideológico (Cristina Fernández en Argentina y Evo Morales en Bolivia), mientras que las reformas centroamericanas fueron realizadas por gobiernos que se

sitúan del centro hacia la derecha del espectro ideológico (Martín Torrijos en Panamá y Juan Orlando Hernández en Honduras). Excepto la de Honduras, las otras tres reformas se realizaron antes de que las economías de la región se vieran golpeadas por la crisis económica mundial de 2009. A pesar de que la reforma boliviana fue en 2010, esta ha sido una de las economías más sólidas de la región en toda la década analizada, y aunque su crecimiento económico cayó a uno de los niveles más bajos durante la última década, se mantuvo en 3,36% siendo el mayor en América Latina y uno de los pocos que no decreció en 2009.

Sobre la base de esta información, y teniendo en cuenta que la reforma hondureña no se termina de implementar en su fase inicial, esta investigación propone indagar en profundidad, de manera comparada, los casos de Argentina y Bolivia. Esta propuesta además se sustenta en la segunda parte de la pregunta general de investigación que busca analizar no solo la realización efectiva sino también la dirección del cambio de tercer orden en las políticas previsionales: *¿Cómo las ideas programáticas de los gobiernos latinoamericanos (2005-2015) han contribuido a causar cambios de tercer orden en las políticas previsionales?, es decir, ¿cuál es el mecanismo causal que conecta las ideas programáticas de los gobiernos latinoamericanos (2005-2015) con cambios de tercer orden en las políticas previsionales?* El asunto de las ideas programáticas justamente se ha incorporado en la hipótesis presentada en el acápite introductorio como una forma de aproximarse a la dirección de las reformas.

Volviendo a la tabla anterior, se observa que las reformas de Argentina y Bolivia comparten la característica de que sus gobiernos (sus ideas programáticas) se enmarcan en lo que algunos denominaron “el giro a la izquierda” o “el retorno del estado” (véanse los diferentes trabajos recogidos en los volúmenes Levistky y Roberts 2011a; Weyland, Madrid y Hunter 2010; Biglaiser 2016; Flores 2012), aspecto que en esta investigación son un punto de partida clave para evaluar su relación directa con la dirección de la reforma previsional, es decir, con el fortalecimiento del principio de solidaridad social. Precisamente, es ésta dirección u orientación específica de las reformas hacia el fortalecimiento de los elementos/instrumentos/pilares de solidaridad social del sistema previsional (equidad y redistribución), la que constituye un elemento renovado en el análisis regional de este campo de políticas (un nuevo fenómeno) puesto que aparece como “la tendencia” de reforma incluso en varios países que introdujeron reformas privatizadoras en las décadas anteriores; de hecho, esta tendencia se extiende a países a lo largo y ancho del mundo que habían introducido esquemas de capitalización individual (Pribble 2013; Satyro 2015; Busquets, 2015; Huber y

Stephen 2012; Key 2015; Kritzer, Key y Sinha 2012; Arza 2017; Bosch, Melguizo y Pagés 2013; Rofman, Apella y Vezza 2011; Oliveri 2016; Arenas de Mesa 2010; 2017; Calvo, Bertranou y Bertranou 2010; Bertranou et al 2011; Casanova et al 2016; Ortíz, Durán, Urban y Wodsak 2018; OIT 2018; Orenstein 2013; Becker y Mesa-Lago 2013; Witheside 2014; Hujo 2014; Ocampo y Gómez 2017).

Para reforzar este punto, la información consignada en extenso sobre 18 países en toda la década analizada (2005-2015) en el Anexo 1 permite observar las siguientes tendencias generales de reforma previsional en cada uno de los niveles de análisis de la política pública. En el nivel de tercer orden ya se han señalado los tres tipos de cambios evidenciados: la eliminación del sistema de cuentas de ahorro y capitalización individuales y el retorno al sistema exclusivo de reparto (ARG); la introducción de instrumentos solidarios que alteraron la estructura del sistema previsional tanto en el régimen contributivo, semi-contributivo y no-contributivo (BOL); y la introducción de sistemas de cuentas de ahorro y capitalización individuales (HND, PAN).

En el nivel intermedio de análisis (segundo orden), los principales cambios en las políticas previsionales a lo largo de esta década analizada se pueden agrupar en cinco categorías, todas ellas comprendidas conceptualmente en la creación o eliminación de instrumentos, e incluso en la introducción de nuevos objetivos generales (que no alteran la jerarquía de los principios o ideas orientadoras del sistema vigente):

- (1) En términos de **equidad de género**, se crearon instrumentos de compensación de contribuciones por hijos (nacidos vivos o adoptados) para las mujeres. Se crearon las “Pensiones familiares” que permiten acumular años de cotización entre “compañeros permanentes”, “convivientes” o “concubinos” (en algunos países, independiente del sexo de las parejas) para obtener una única pensión/jubilación entre las dos personas. Se introdujo el derecho a obtener una parte de las contribuciones de la pareja permanente en casos de divorcio o separación.
- (2) La segunda categoría agrupa una de las grandes tendencias de reforma recientes en la región, a saber, las **Pensiones No-Contributivas (PNC)** que fueron creadas, o fortalecidas mediante la ampliación de beneficiarios tendiente a la universalización de los programas de asistencia social (lo que representa un cambio en la concepción de estos instrumentos). Si bien la gran discusión sigue siendo el bajo monto que pagan estas pensiones, en los casos en que la ampliación tiende a tener carácter de

universalización limitada al conjunto de la población de adultos mayores, puede hablarse del germen de un gran instrumento pro-solidaridad social. La contracara de estas medidas ha sido el carácter clientelar que tienen potencialmente y su instrumentalización con carácter político-partidista en las diferentes contiendas electorales, al igual que sucede con la mayoría de programas de transferencias monetarias condicionadas en la Latinoamérica.

- (3) De manera relacionada se encuentran en tercer lugar el conjunto de **reformas que crearon y fortalecieron las “pensiones solidarias”**. Éstas se distinguen de las PNC porque sí están relacionadas con un nivel mínimo de contribución o ahorro individual. Se crearon prestaciones de Pensión Mínima Garantizada (PMG) en donde no existían, y se crearon nuevos subsidios o fuentes de financiamiento específicas para mejorar el pago de fracciones solidarias a quienes tienen pensiones muy bajas en donde la PMG ya existía.
- (4) El cuarto grupo de reformas estuvo orientado a **fortalecer la eficiencia en la administración de los sistemas de cuentas y capitalización individual** (regulación y supervisión de las AFP), allí donde estas habían sido instauradas previamente. Se crearon los denominados sistemas “multifondos de inversión”, según rentabilidad y edad del afiliado, para diversificar el riesgo financiero de los ahorradores. Se introdujeron instrumentos para mejorar la competencia entre las AFP para la asignación de quienes ingresan al mercado laboral, privilegiando los menores costos de administración (menor comisión). Se instituyeron reglas para permitir la movilidad entre AFP, con el objetivo de mejorar la competencia. Y se crearon nuevos mecanismos o instrumentos de información para la toma de decisiones de afiliados (sobre comisiones y rentabilidad), tanto por parte de las AFP como por parte de las autoridades nacionales (ministerios y superintendencias).
- (5) Por último, el quinto grupo de cambios de segundo orden lo constituyen **medidas de carácter diverso**, muchas de ellas orientadas a favorecer la cobertura y flexibilizar el acceso a prestaciones en cada uno de los sistemas previsionales. Creación de la posibilidad de retorno del régimen privado al público en regímenes paralelos (Perú, Colombia) o mixtos (Argentina, Uruguay) tanto para obligados como para optantes. Flexibilización de las reglas para completar el periodo mínimo de cotización/aportes conducentes a jubilación a través de mecanismos de reconocimiento de aportes previos, ya sea por amnistía o por mecanismos de pago flexibles (p.ej. “moratoria” en Argentina y Uruguay). Creación o modificación de autoridades de supervisión del

sistema previsional (Ministerios, Superintendencias, entre otras) para fortalecer sus facultades. Creación o eliminación de mecanismos de ajuste automático de las pensiones (inflación, crecimiento de salarios, crecimiento de recaudación impositiva, o combinación de éstos). Introducción de instrumentos que incentiven la afiliación voluntaria u obligatoria de trabajadores independientes que siguen siendo un grupo con muy baja protección previsional.

Finalmente, entre los cambios de primer orden en las políticas previsionales se encuentran ajustes o calibraciones a diversos instrumentos ya existentes como: modificación en “parámetros” de edad mínima o periodo mínimo de aportes (o tasa de contribución) para acceder al derecho de jubilación; modificación de límites mínimos y/o máximos de jubilación por vejez, invalidez o muerte; modificación de límites mínimos o máximos (%) de inversión de AFP según las diferentes categorías de inversión o tipos de fondos de inversión; cambios en el mecanismo de ajuste “automático” de pensiones (tasa de interés, tasa de crecimiento de salarios, entre otras opciones); modificación de límites (máximos y mínimos) de subsidios existentes para pago de fracciones solidarias en las pensiones, o en Pensiones No-Contributivas (PNC); ajustes en incentivos para la afiliación voluntaria de trabajadores independientes (exención de pago de impuestos u otras contribuciones para personas y empresas). A manera de síntesis de todas estas reformas específicas, siguiendo a Ebbinghaus (2015), se puede crear una tipología del tipo de reformas previsionales que cabría esperar según la orientación ideológica del gobierno (ver Tabla 3.6).

Mediante este recorrido general por las tendencias de reforma evidenciadas en América Latina en el periodo 2005-2015, podemos justificar que los casos de Argentina y Bolivia son los mejores candidatos para realizar el análisis comparado de los procesos de re-reforma de las reformas estructurales de los años noventa en el campo de la política previsional. Estos dos casos comparten el punto de partida (las ideas programáticas de los gobiernos) y el resultado de interés (el cambio de tercer orden orientado a reforzar la solidaridad social). En sentido estricto, para el análisis en profundidad se propone evaluar el mecanismo causal que conduce de las ideas programáticas de los gobiernos de izquierda en esos países hasta la realización efectiva de un cambio de tercer orden que restituyó el dominio del principio de solidaridad social en el sistema previsional, independientemente que se haya eliminado formalmente y por completo el sistema de cuentas individuales. Por esta razón el análisis en profundidad de cada caso permitirá realizar una comparación al nivel de los mecanismos causales.

**Tabla 3. 6. Tipo y contenido de reforma previsional según ideología del gobierno y alcance (tendencias esperadas)**

IDEOLOGÍA	CAMBIO DE TERCER ORDEN	
	SI	NO
<b>Derecha/ Centro-derecha</b>	<p><b>AHORRO INDIVIDUAL</b></p> <p>Responsabilidad individual (privatización) ante los riesgos (biológicos, económicos, laborales, políticos) para contar con ingresos en la vejez. (retirada del estado para que su lugar sea ocupado por actores no-estatales, autorregulación, exclusiva elección del consumidor, mantener sostenibilidad financiera, reducir gasto público)</p> <p><b>*Cuentas de Ahorro y Capitalización Individual (CCI): exclusivo, mixto o paralelo</b></p>	<p><b>MERCANTILIZACIÓN / FAMILIARIZACIÓN</b></p> <p>Creación o calibración de Instrumentos principalmente orientados a fortalecer el vínculo entre esfuerzo de ahorro individual y pago por jubilación o pensión de vejez, a través de mecanismos del mercado (financiero) (<i>mercantilización</i>).</p> <p>Se incluyen todas las medidas tendientes a fortalecer competencia de las AFP (mejoras en información y eficiencia) y diversificación de mecanismos de inversión en el mercado financiero.</p> <p>Es posible combinar instrumentos de asistencia social, incluidas Pensiones Solidarias (PS: como Pensión Mínima Garantizada –PMG) y/o NO-Contributivas (PNC), pero con una lógica estricta de focalización y condicionamientos siempre y cuando no comprometan la sostenibilidad fiscal.</p> <p>También pueden observarse instrumentos que desplacen la responsabilidad del estado hacia la familia (<i>familiarización</i>), como las nuevas “pensiones familiares” (compartidas entre cónyuges o convivientes permanentes).</p> <p>Se incluye la eliminación o, disminución del alcance de instrumentos basados en el principio de solidaridad social (cuadrante inferior derecho).</p>
<b>Izquierda/ Centro-Izquierda</b>	<p><b>SOLIDARIDAD SOCIAL</b></p> <p>Responsabilidad compartida (social) ante los riesgos (biológicos, económicos, laborales, políticos) para contar con ingresos en la vejez. (mayor presencia de autoridad colectiva/pública –estado- para administrar y regular sector previsional, utilización de recursos generales para financiamiento)</p> <p><b>*Reg. Seguro Social (SS) *Cuentas Nocionales (CN)</b></p>	<p><b>DESMERCANTILIZACIÓN / DESFAMILIARIZACIÓN</b></p> <p>Creación o calibración de instrumentos principalmente orientados a fortalecer los componentes solidarios del pago por jubilación o pensión de vejez, teniendo un grado variable de importancia el esfuerzo individual de ahorro.</p> <p>Las Pensiones Solidarias (PS: como Pensión Mínima Garantizada –PMG) y/o No-Contributivas (PNC) son un tipo de instrumento preferencial en estos sistemas previsionales. Instrumentos de asistencia social se incluyen con una lógica expansiva de cobertura, tendiente a la universalización de beneficios así sea en un grupo social delimitado.</p> <p>En sistemas previsionales donde las cuentas de ahorro y capitalización individual fueron introducidas en esquemas mixtos o paralelos, un instrumento nuevo ha sido autorizar la desafiliación y el retorno al sistema exclusivo de reparto. También se incluyen las medidas que buscan establecer regímenes de regularización de deudas por aportes previos y acumulación de aportes en diferentes subsistemas previsionales.</p> <p>Los instrumentos que buscan mejorar la equidad de género en el sistema previsional pertenecen claramente a esta categoría.</p> <p>Se incluye la eliminación o disminución del alcance de instrumentos basados en el principio de Ahorro Individual (cuadrante superior derecho).</p>

*Fuente: Elaborado por el autor*

Para cerrar esta sección es necesario aclarar dos aspectos. El primero tiene que ver con la realización del análisis combinatorio (fsQCA) con el objetivo de evaluar formalmente, y de manera comparada en América Latina (18 países), la hipótesis de la dirección de las reformas previsionales (sean cambios de tercer orden o no). Y el segundo aspecto tiene que ver con la definición conceptual de los casos de análisis para el fsQCA. Como se van a analizar las reformas según las ideas pragmáticas que “portan” (tienen) los gobiernos, no es posible definir a cada reforma puntual como un caso. Por lo tanto, para esta investigación, cada caso se define como el conjunto de reformas previsionales comprendidas dentro de un periodo de gobierno específico. Por ejemplo, hablaremos del conjunto reformas previsionales durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) como el caso “ARG1”, y de manera similar, el caso “COL1” se define como el conjunto de reformas previsionales durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006). Además, como podrá observar el lector por las diferencias entre el Anexo 1 (descripción en extenso de la mayoría de las reformas previsionales en cada país y en cada periodo de gobierno) y el Anexo 2 (casos seleccionados para el análisis combinatorio), solo se incluyen efectivamente como parte del análisis combinatorio (fsQCA) ciertos gobiernos en cada uno de los países debido a que no todos realizaron cambios en las políticas previsionales, y en algunos casos, no todos los gobiernos que realizaron reformas modificaron aspectos importantes de las mismas. Al final de este mismo Anexo 2 se han incluido diversas consideraciones explicando las razones por las cuales unas u otras reformas no fueron seleccionadas para desarrollar el análisis combinatorio (fsQCA). En todo caso, se espera que los argumentos esgrimidos sean suficientes y guarden correspondencia con los fundamentos del análisis combinatorio para seleccionar casos que definan una población en términos conceptuales antes que definirla por agotar el número de casos existentes. En total el análisis combinatorio se trabajará con 34 casos, entendidos como el conjunto de reformas dentro de un periodo de gobierno.



## Capítulo 4

### ¿Por qué cambian los sistemas previsionales? Causas de las reformas previsionales más allá de los “factores objetivos”

A lo largo de este capítulo se discutirán específicamente las hipótesis causales sobre las reformas de los sistemas previsionales. Se señalarán las hipótesis de sobre los dos ejes analíticos de esta investigación: sobre el alcance (cambios de primer, segundo y tercer orden) y sobre la dirección del cambio (pro-solidaridad social *versus* pro-ahorro individual) en la cual influye cada una de las condiciones causales. De manera global, se analizarán cinco factores causales. Existe un conjunto de características que podrían denominarse como las “condiciones objetivas” que pueden influir en la reforma previsional, a saber: los resultados actuales de la política previsional implementada, el estado del proceso de envejecimiento en el país y el estado de la economía y las finanzas públicas. Los resultados de la política serán tratados como un factor causal específico, y serán agrupados como un único factor causal el proceso de envejecimiento y la dinámica económica ya que conceptualmente son más coherentes como condiciones contextuales que determinan el funcionamiento de la política previsional. Luego, y de especial importancia para esta investigación, se abordará la denominada hipótesis de los recursos de poder que se centra en la fortaleza relativa de los actores políticos importantes y las ideas que éstos portan o defienden. Finalmente, se tratarán dos factores institucionales. Por un lado, se tomarán en cuenta los puntos de veto, de los cuales el más importante de cara a las reformas previsionales es superar el trámite en el parlamento. Por otro lado, se considerarán los posibles efectos de retroalimentación del sistema previsional existente (*policy legacies, policy feedbacks*), como una variante específica de los efectos de dependencia de la trayectoria (*path dependency*). Finalmente, discutiremos un posible sexto factor causal, que tuvo amplio tratamiento en los años noventa, como es el efecto difusión que ocasionaron las instituciones financieras internacionales (IFI) como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, para mostrar que no ha operado o tenido un efecto específico sobre las reformas previsionales en el periodo analizado.

#### 4.1. Los “factores objetivos” (i). Resultados previos de la política previsional vigente

No hay duda que a la hora de pensar en la explicación de cualquier reforma o cambio a una política pública, lo primero que viene a la mente es su relación con el problema objetivo que ésta intenta solucionar, y de manera relacionada, los factores contextuales que influyen en la determinación de estos resultados de la política pública. Aunque parece obvia, esta

perspectiva funcionalista no explica completamente ¿por qué cambian las políticas?, ni su dirección, ni su alcance. Lo que se puede mencionar con claridad es que, como tendencia, cabría esperar que en los países en los que las políticas previsionales presentan muy malos resultados (cobertura activa, beneficiarios, pobreza en mayores de 65, entre otros) existen mayores incentivos para emprender cambios; y entre peores sean los resultados entonces es posible pensar que los cambios que se propongan sean de mayor alcance (cambios de segundo o tercer orden).

Algo que queda totalmente por fuera de la consideración exclusiva sobre los resultados es la dirección del cambio. Sin embargo, pensando en términos combinatorios, es posible hipotetizar que la presencia de muy malos resultados dentro de sistemas previsionales que no fueron reformados en los años noventa (LEGADO) presiona hacia cambios orientados a fortalecer el principio de ahorro individual (mucho más si el gobierno es de derecha, aunque se puede pensar en un efecto similar si el gobierno es de izquierda y el contexto económico es débil). Del mismo modo, los malos resultados en sistemas previsionales que ya fueron reformados en los años noventa presionan hacia cambios orientados a fortalecer el principio de solidaridad social sí y solo sí existen gobiernos de izquierda; de lo contrario, un gobierno de derecha buscaría reforzar el principio de ahorro individual a través de ajustes e instrumentos que mejoren la eficiencia de la gestión de las AFP. Sin importar la dirección, como en la mayoría de políticas públicas, los cambios de mayor alcance están condicionados al apoyo o respaldo de los actores políticos más importantes en el parlamento, puesto que necesitan reformar normas jurídicas de mayor jerarquía (leyes ordinarias, leyes orgánicas/marco, y hasta reformas constitucionales).

Tabla 4. 1. Principales Indicadores de Resultado de la Política Previsional en 18 países de América Latina (2000-2015)

PAIS	Cobertura Activa (Aportantes/ Ocupados) (%)				Beneficiarios de Pensión Contributiva y NO-Contrib. (%)				Beneficiarios Pensión Contributiva (%)				Pobreza en Adultos Mayores (65+, %)				Desigualdad Género pensión contributiva (M/H*100)			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2014	2000	2005	2010	2014
ARG	41,23	40,40	50,36	52,47	70,73	69,00	90,43	90,84	70,73	69,00	90,43	90,84	9,80	17,60	2,50	0,80	90,75	90,86	105,61	106,80
BOL	15,08	13,11	18,20	21,03	16,97	89,78	96,70	96,26	16,97	17,99	21,32	20,00	57,40	58,70	34,00	32,40	48,51	63,57	57,71	61,02
BRA	46,57	50,15	54,93	61,48	85,38	86,24	85,13	84,21	85,38	86,24	85,13	84,21	11,60	9,50	4,90	2,60	91,98	92,04	91,80	93,86
CHL	58,26	64,30	60,85	67,71	70,10	72,46	83,71	90,19	65,28	60,70	57,23	61,68	6,70	7,30	5,80	3,60	73,62	77,85	81,15	78,00
COL	25,22	28,70	30,74	36,96	16,90	20,99	22,48	27,22	16,90	20,99	22,48	27,22	44,50	35,60	29,10	21,30	55,35	54,41	69,10	69,59
CRI	66,92	64,56	70,76	68,97	35,41	60,11	62,25	65,27	35,41	41,17	44,93	45,57	25,80	27,80	14,30	15,10	56,40	58,95	67,67	63,56
DOM		23,24	35,17	38,64	11,60	12,26	15,26	13,11	11,60	12,26	15,26	13,11	47,40	52,30	46,00	40,50	38,22	43,39	46,18	49,50
ECU	28,23	28,33	36,89	47,53	27,75	29,67	57,42	63,00	13,76	15,35	22,41	26,04	56,90	41,20	31,00	20,40	49,95	69,07	63,48	67,01
GTM	20,59	21,64	22,14	24,06	11,33	12,53	10,41	12,78	11,33	12,53	10,41	12,78	44,40	43,30		57,20	20,27	36,43	62,03	61,01
HND		21,56	19,76	20,91	5,38	5,12	7,40	9,11	5,38	5,12	7,34	8,88	77,90	68,30	65,10	69,60	49,04	67,37	58,34	67,78
MEX	36,28	36,99	35,73	33,71	19,11	27,62	50,06	73,06	19,11	22,80	25,27	25,86	36,00	27,70	26,90	30,60	62,30	47,33	49,50	49,68
NIC	21,00	21,17	20,44	24,73	6,25	12,23	20,02	24,09	6,25	12,23	20,02		63,70	52,50	54,30		34,37	107,20	76,86	98,15
PAN	53,13	46,45	53,04	54,46	44,64	41,11	44,64	71,15	44,64	41,11	44,64	45,44	29,00	25,80	17,60	15,80	73,66	73,87	76,40	71,50
PER	16,75	13,91	19,23	22,44	27,93	25,45	27,07	49,07	27,93	25,45	27,07	26,61	36,90		29,80	19,30	48,20	57,16	59,90	58,97
PRY	15,47	17,34	20,06	24,85	19,62	14,15	15,93	45,70	19,62	14,15	15,93	16,73	45,30	42,10	55,30	36,90	75,54	122,76	126,56	96,77
SLV	31,56	31,55	31,13	30,83	14,49	16,19	13,99	16,20	14,49	16,19	13,99	10,58	44,00	42,90	40,50	36,40	48,92	48,85	49,97	50,93
URY	37,91	59,88	69,88	75,44	80,32	86,31	86,13	86,78	80,32	86,31	86,11	86,76	1,50	4,00	1,20	0,70	102,95	95,83	99,41	99,12
VEN	40,95	36,89	42,19	44,32	23,71	26,52	41,55		23,71	26,52	41,55		38,60	31,20	18,40	19,80				
AL-18	34,70	34,45	38,42	41,70	32,65	39,32	46,14	54,00	31,60	32,56	36,20	37,64	37,63	34,58	28,04	24,88	60,00	71,00	73,04	73,13

\*Fuente: Datos basados en encuestas de hogares a nivel nacional. Tomados de las bases de datos de armonización a nivel regional elaboradas por BID y CEPAL (pobreza). El dato de aportantes se refiere a la categoría de edad 25-64 años. “AL-18” corresponde al promedio simple. Los países sombreados corresponden a aquellos que realizaron reformas en los años noventa de introducción de las cuentas de ahorro y capitalización individuales (CCI).

En general, a nivel de toda la región se observa una mejoría en cada uno de los indicadores de resultado de la política previsional, aunque con diferente alcance (ver Tabla 4.1). En términos de cobertura efectiva de la población activa, es decir, las personas que actualmente están trabajando y aportan de manera regular al sistema previsional (aportantes / ocupados), la región mejoró aproximadamente siete puntos porcentuales (7%), pero aún hoy seis de cada diez trabajadores no aportan regularmente para su jubilación. Esta situación ha sido históricamente drástica, y se relaciona con un problema estructural de informalidad de las economías latinoamericanas. Los países con mejor comportamiento en este aspecto, y en general en todos los indicadores, son los del Cono Sur ARG, BRA, CHL, URY, más CRI y PAN en Centroamérica. ECU y COL destacan entre el grupo de rendimiento medio porque su cobertura de activos creció casi 20% y más de 10%, respectivamente, durante los últimos quince años. A pesar de crecimientos cercanos al promedio, BOL, GTM, HND, NIC, PER y PRY siguen siendo países con resultados pésimos puesto que menos de un cuarto de la población ocupada está aportando para su jubilación en la vejez.

Como es de esperarse, este último grupo de países también presenta los peores resultados en cuanto a personas beneficiarias de una pensión contributiva; aunque también en este indicador se suman al club de muy malos resultados algunos países centroamericanos como DOM, MEX y SLV, en donde aproximadamente solo una de cada cuatro personas de 65 años o más (65+) es beneficiaria de pensión contributiva. De manera alarmante debe reconocerse que esta es la situación de más de la mitad de los países de América Latina (12/18), si se incluyen COL (27%) y ECU (26%) que tienen niveles de beneficiarios solo ligeramente superiores a un cuarto de esta población. Un hecho interesante es que al complementar este análisis de beneficiarios con aquellas personas de 65+ que reciben Pensiones NO-Contributivas (PNC) la radiografía de la región cambia, ligeramente, de manera positiva. Aunque algunos países no permiten diferenciar las estadísticas entre beneficiarios de pensiones contributivas y PNC (ARG, BRA, GTM, URY y VEN), para el conjunto de países que sí cuenta con información diferenciada, cerca un tercio (33%) del total de beneficiarios estaría cubierto por PNC. En HND y SLV la diferencia solo es cercana al 5%, pero en el otro extremo se sitúan BOL y MEX, con cerca de 75% y 50% de aumento de cobertura debido exclusivamente a las PNC, gracias a los programas “Renta Dignidad” y “65 y más”, respectivamente. Este hecho nuevamente subraya la importancia que este instrumento de política previsional ha venido adquiriendo en la región, al punto que desde hace varios años viene siendo promocionado por parte de organizaciones internacionales como BID, CEPAL y OIT (Bosch, Melguizo y Pagés

2013; Rofman, Apella y Vezza 2013; OCDE, BM y BID 2015; OIT 2018), a pesar de que implican flexibilizar o eliminar la lógica de la condicionalidad y buscar la universalización limitada a la población de 65+. Véase en la siguiente Figura 4.1 un rápido mapeo de la expansión de los principales programas de PNC en la región en las últimas dos décadas.

**Figura 4. 1. Expansión de las Pensiones No-contributivas en América Latina (1990-2013)**

1990-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2013
<b>Brasil (1991).</b> FUNRURAL. Reducción de la edad de jubilación a 60 años para hombres y a 55 años para mujeres	<b>Argentina (2003).</b> Se establece la pensión en la tercera edad avanzada	<b>México (2007).</b> Programa “70 y más”	<b>Perú (2011).</b> Pensión 65
<b>Bolivia (1996).</b> Bonosol. PTMC de asistencia social a pobreza	<b>Colombia (2003).</b> Programa de Protección Social para Adultos Mayores, PPSAM	<b>Bolivia (2007).</b> Renta Dignidad	<b>México (2012).</b> Ampliación de cobertura de “70 y más” a localidades de más de 30mil habitantes.
	<b>Guatemala (2005).</b> Programa de Contribución Económica para Adultos Mayores	<b>Chile (2008).</b> Pensión Básica Solidaria de Vejez	<b>Colombia (2012-2013).</b> Extensión de cobertura a personas 65+, sin ingresos pensionales, que viven en áreas pobres y rurales.
		<b>Ecuador (2009).</b> Universalización de pensión para adultos mayores	<b>México (2013).</b> Cambio a “65 y más”, y promesa de universalización del programa
		<b>El Salvador (2009).</b> Pensión universal básica	
		<b>Panamá (2009).</b> Programa “100 a los 70”	
		<b>Argentina (2010).</b> Garantía de pensión vitalicia equivalente a 70% de pensión mínima	

**Fuente:** Adaptado de OCDE, BM y BID (2015), y Rofman, Apella y Vezza 2013.

Finalmente, la expansión de las PNC también es parte importante de la explicación de la disminución de la pobreza en los adultos mayores. A excepción de GTM, todos los demás países vieron disminuir la intensidad de la pobreza. ARG, BRA, CHL y URY han tenido niveles históricamente bajos de pobreza en adultos mayores, y actualmente se sitúa en menos del 5%. Los más exitosos en reducir la pobreza en lo que va del nuevo milenio han sido ECU (-36,5%), BOL (-25,0%), COL (-23,2%), VEN (-18,8%), PER (-17,6%). A pesar de los diversos grados de éxito, los niveles de incidencia de la pobreza siguen siendo altos en la mayoría de los países, y a nivel regional todavía uno de cada cuatro adultos mayores se encuentra en la pobreza.

Como muestran en conjunto las tendencias de estos datos, si los malos resultados de las políticas previsionales en este nuevo milenio motivaran por sí solos la realización de cambios, entonces solo BOL se ajustaría a este patrón. Por el contrario, casos como ARG, CHL, URY,

e incluso PAN, que se caracterizan por ser países que comparativamente en la región tienen buenos resultados en estas políticas están en el grupo de países que han realizado las reformas más significativas de sus sistemas previsionales. Y en el medio, casi que independiente del nivel de éxito de la política previsional, los demás países han desarrollado variadas reformas en su alcance y dirección.

En términos del análisis combinatorio, se ha definido una condición causal denominada MRESUL, que captura el conjunto de casos (reformas dentro de un periodo de gobierno determinado) que evidencian “muy malos resultados de la política previsional”. Siguiendo la estrategia propuesta por Emmenegger (2011) se ha calibrado esta condición teniendo en cuenta los cuatro indicadores descritos anteriormente y otro adicional sobre género. Se ha construido una variable resumen (aditiva) que acumula/cuenta el número de fallas según los indicadores, y permite la posterior transformación en una escala de seis valores para el fsQCA (0.0, 0.2, 0.4, 0.6, 0.8 y 1.0). La variable resumen cuenta como un muy mal resultado de la política previsional los casos en que: la cobertura de aportantes/ocupados sea menor a 40%; los beneficiarios de pensiones contributivas y NO-Contributivas sean menos del 45% del total de adultos mayores; los beneficiarios de pensiones contributivas sean menos del 40% del total de adultos mayores; la pobreza en personas de 65+ sea igual o mayor a 40%; finalmente, se considera la desigualdad en términos de género en la percepción de beneficios de pensión contributiva si la diferencia de la cobertura de los hombres supera por más de 10 puntos porcentuales a la de las mujeres. Como se observa, los niveles a partir de los cuales se considera que la política está fallando en sus resultados son bastante conservadores para poder tener en cuenta las malas condiciones históricas en las cuales se han desarrollado las políticas previsionales en América Latina (p.ej., un nivel de pobreza absoluto igual o superior a 1/4 [25%] o 1/3 [33,33%] de la población ya es un “mal resultado”, pero dadas las características contextuales de alta pobreza en todos los países latinoamericanos, se ha elegido un nivel mayor para registrar mejor las variaciones en el conjunto de casos y consolidar así un “muy mal resultado”). Véanse los datos en extenso para cada uno de los casos definidos en el Anexo 2.

Existe un último aspecto metodológico para el proceso de calibración que vale la pena dejar claro. Los indicadores sobre resultados de la política previsional, así como los que tienen que ver con el proceso de envejecimiento y con las características de la economía se calculan para el periodo de gobierno inmediatamente anterior al que constituye el caso de análisis, es decir,

están retrasados en el tiempo con el objetivo de capturar el estado de esas condiciones en el momento en que inicia el periodo de gobierno que constituye el caso de análisis. Por ejemplo, los resultados de la política previsional sobre la base de los cuales el primer gobierno de Michele Bachellet (2006-2010) tuvo que hacer su diagnóstico y posterior propuesta de reforma, eran los que existían al momento de su toma de posesión del cargo; en otras palabras, el primer gobierno de Bachellet tuvo que construir sobre los resultados que dejó el gobierno de Lagos (2000-2006). El valor del indicador que se imputa a cada caso es el promedio de ese indicador en el periodo de gobierno anterior.

#### **4.2. Los “factores objetivos” (ii). Condiciones contextuales para el funcionamiento de la política previsional: proceso de envejecimiento y contexto económico**

Pasemos ahora a abordar las condiciones contextuales en medio de las cuales se desarrolla la política previsional en la región. Ampliamente se han discutido dos temas que tienen influencia directa en el rumbo de la política previsional (Mesa Lago 2008; Bosch, Melgizo y Pagés 2013; OIT 2018; CEPAL 2010): las características del proceso de envejecimiento (presión demográfica, “TENVEJ”), y las características de la economía al momento de hacer una reforma (presiones económicas, “ECONDEB”). Estos dos aspectos se analizarán combinados en una sola condición causal (“ECONODEM”) definida como el conjunto de países/casos en los que se observa alta intensidad de presiones económicas y/o demográficas.

Según los análisis de las reformas neoliberales de los años noventa en la región (Castiglioni, 2005; 2016; Madrid 2003; 2005; Kay y Sinha 2007; Mesa-Lago 2008; Weyland 2006; Orestein 2008; 2013), uno de los puntos de partida del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras IFI para impulsar la introducción de las cuentas de ahorro y capitalización individual, fue la enorme carga fiscal que representaba para el estado el financiamiento del sistema previsional público tipo seguro social (*PAYG*). Esta carga fiscal sería creciente debido a la estructura del proceso de envejecimiento. Como el sistema previsional de reparto puro financia el pago de pensiones con las contribuciones de los trabajadores que aportan actualmente, a medida que decrece la relación entre personas en edad de trabajar y mayores de 65 años, el sistema previsional tenderá a entrar en un déficit estructural, que en última instancia llevará a que no sea posible pagar las pensiones de futuras generaciones. Para tratar de remediar esta situación sería necesario ajustar los parámetros del sistema de reparto: aumentos en edad de jubilación, reducción en tasas de sustitución,

aumento de periodo de aportes, aumento en tasas de contribución, mayor adecuación entre monto de la jubilación y tiempo de aportes (referente salarial), entre otros.

En este sentido, es factible hipotetizar que la mayor incidencia de presiones demográficas y económicas se relaciona con reformas que fortalecen el principio de ahorro individual en el sistema previsional. Es decir, ambos factores actúan en la misma dirección. Y complementariamente, es posible afirmar que se esperan reformas de mayor alcance en los casos en que las presiones demográficas y/o económicas sean más intensas. En sentido estricto, estos factores contextuales ejercen fuerza causal en sentido contrario a reforzar el principio de solidaridad social en el sistema previsional. En las Tablas 4.2 y 4.3 de las siguientes páginas se presentan indicadores sobre estos aspectos para hacerse una idea de lo que ha pasado en la región en la última década.

En cuanto al proceso de envejecimiento, sin duda alguna la región envejece cada día más. Este hecho resalta la importancia de la política previsional y de otras políticas específicas para la población de adultos mayores (sobre todo sistemas de cuidado físico y mental) que solo hasta ahora se empiezan a poner en agenda. Sin embargo, es necesario señalar que el proceso de envejecimiento aún es menos grave que en otras latitudes. La tasa global de fecundidad ha descendido en todos los países, a diferentes ritmos, y aún el promedio regional se sitúa levemente por encima de dos. Al mismo tiempo, la proporción de personas mayores de 60 años ha venido creciendo. Al inicio de la década solamente en ARG, CHL y URY la población de 60+ superaba el 10% (siendo este último país el caso extremo en la región en cuanto al envejecimiento), pero en 2015 otros cinco países han superado este nivel (BRA, COL, CRI, PAN, SLV). BRA, CHL, COL y CRI son los países con mayor crecimiento de la población adulta mayor, y aunque han realizado algunas reformas previsionales, éstas difieren en su dirección y en su alcance: CHL y CRI teniendo sistemas con cuentas individuales hicieron reformas reforzando la solidaridad (aunque la costarricense es de menos envergadura), mientras que COL ha persistido en reforzar el sistema capitalizado ajustando diversos parámetros, y BRA ha hecho lo propio pero sin alterar la naturaleza pública de su sistema.



Tabla 4. 2. Indicadores sobre el contexto demográfico en 18 países de América Latina (2000-2015)

PAIS	Tasa Global Fecundidad (número de hijos por mujer)				Índice de Envejecimiento (personas 60+/ población 0-14)				Personas Econ. Activas por cada Adulto mayor (65+)				Población de 60+ años (%)				Tipo de proceso de Envejecimiento			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2014	2000	2005	2010	2014
ARG	2,52	2,40	2,35	2,27	48,34	51,36	55,61	59,96	6,27	6,23	6,12	5,85	13,53	13,83	14,39	15,11	AM	AM	AM	AM
BOL	3,82	3,39	3,04	2,83	18,80	21,22	24,07	28,40	11,18	10,76	9,97	9,45	7,20	7,77	8,35	9,22	IN	IN	MO	MO
BRA	2,13	1,86	1,78	1,70	25,66	31,62	40,29	52,68	12,80	11,28	10,15	8,73	7,73	8,68	10,03	11,86	MO	MO	AM	AM
CHL	2,03	1,94	1,82	1,76	38,90	47,98	58,56	72,73	8,75	8,20	7,39	6,60	10,55	11,79	13,15	15,15	MO	AM	AV	AV
COL	2,30	2,10	1,93	1,83	21,94	26,43	34,00	44,62	13,44	12,72	11,55	9,76	6,92	7,65	8,97	10,84	MO	MO	MO	AM
CRI	2,17	2,01	1,85	1,76	27,11	34,49	44,96	57,19	11,15	10,21	9,11	7,73	8,34	9,45	11,05	12,76	MO	MO	AM	AM
DOM	2,83	2,67	2,53	2,38	21,44	24,05	27,60	32,43	11,65	10,75	10,29	9,53	7,51	7,99	8,68	9,71	MO	MO	MO	MO
ECU	2,88	2,73	2,59	2,44	20,80	24,49	28,27	34,20	12,07	11,14	10,35	9,59	7,23	8,00	8,69	9,93	MO	MO	MO	MO
GTM	4,33	3,62	3,19	2,90	13,26	13,96	15,42	18,36	13,12	12,86	13,13	13,15	5,80	5,90	6,07	6,65	IN	IN	IN	IN
HND	3,76	3,15	2,65	2,41	12,60	13,71	15,97	20,04	14,54	14,57	14,67	14,18	5,34	5,47	5,85	6,61	IN	IN	IN	IN
MEX	2,61	2,40	2,29	2,14	20,80	23,91	28,18	34,88	12,04	11,59	10,90	10,19	7,13	7,72	8,40	9,58	MO	MO	MO	MO
NIC	2,84	2,56	2,32	2,16	14,17	17,09	19,92	25,88	14,73	13,98	13,20	12,76	5,61	6,14	6,53	7,77	IN	IN	MO	MO
PAN	2,68	2,63	2,60	2,47	25,01	28,81	33,25	38,90	11,32	10,44	9,48	8,55	8,00	8,77	9,69	10,84	MO	MO	MO	MO
PER	2,80	2,60	2,50	2,35	21,11	25,64	30,47	35,73	12,44	11,06	10,40	9,56	7,25	8,13	8,95	9,97	MO	MO	MO	MO
PRY	3,24	2,89	2,60	2,45	17,12	20,04	24,13	29,89	12,92	12,40	11,61	10,60	6,54	7,07	7,89	9,01	IN	IN	MO	MO
SLV	2,72	2,40	2,17	2,05	22,42	26,25	31,73	39,33	10,53	9,29	8,53	8,04	8,21	9,12	10,03	11,13	MO	MO	MO	MO
URY	2,20	2,12	2,04	1,98	70,66	75,12	81,96	89,38	4,76	4,63	4,56	4,44	17,36	17,86	18,44	19,14	AV	AV	AV	AV
VEN	2,72	2,55	2,40	2,28	19,31	23,21	27,78	33,30	14,16	12,99	11,78	10,48	6,60	7,36	8,26	9,39	IN	MO	MO	MO
AL-18	2,81	2,56	2,37	2,23	25,53	29,41	34,57	41,55	11,55	10,84	10,18	9,40	8,16	8,82	9,63	10,81				

\**Funete*: Datos tomados de la unidad de población de ONU. AL-18 corresponde al promedio simple. El “Tipo de proceso de envejecimiento” se determina en función de la Tasa Global de Fecundidad y el Índice de Envejecimiento, según ha sido presentado por CEPAL (2010) y OIT (2018); existen cuatro categorías: Incipiente (IN), Moderado (MO), Avanzado-Moderado (AM) y Avanzado (AV). Los países sombreados son aquellos que realizaron reformas estructurales hasta 2003 para introducir el sistema de cuentas de ahorro y capitalización individual.

Tabla 4. 3. Indicadores sobre el contexto económico en 18 países de América Latina (2000-2015)

PAIS	Sector informal en economía (% de ocupados urbanos)				Tasa de Crecimiento Anual del PIB (%, precios constantes)					Deuda Pública del Gov. Central (% PIB)			Gasto Público Social Total del Gov. Central (% del PIB)				Gasto en Prot. Social / Gasto Público Social Gov. Central			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2009	2010	2015	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2014
ARG	43,00	41,20	39,00	38,50	-0,79	8,85	-5,92	10,13	2,65	68,87	43,13	51,99	9,47	8,17	11,37	14,70	73,13	72,58	74,61	73,80
BOL	63,30	69,90	58,60	63,60	2,51	4,42	3,36	4,13	4,86	49,12	34,53	29,51	11,51	12,39	12,35	12,61	41,47	35,75	37,77	34,70
BRA	45,60	43,10	41,00	38,70	4,39	3,20	-0,13	7,53	-3,55	63,30	68,85	69,09	11,31	11,51	12,05	12,79	74,48	78,95	77,03	80,25
CHL	31,80	30,60	30,00	26,80	4,49	5,56	-1,04	5,75	2,25	13,86	15,06	25,17	14,22	12,26	14,91	16,03	52,82	49,84	45,37	39,14
COL			59,60	55,50	2,92	4,71	1,65	3,97	3,05	35,35	37,09	41,99	4,63	7,56	8,59	9,21	48,00	51,48	52,09	36,65
CRI	38,60	39,70	35,70	39,00	3,83	3,87	-0,97	4,95	3,57	46,00	36,98	51,71	6,03	7,79	10,37	11,13	43,45	32,21	24,91	24,07
DOM	46,10	48,50	50,20	46,10	5,66	9,26	0,95	8,32	7,04	20,60	28,32	34,75	5,32	5,84	6,32	8,19	14,59	34,67	27,81	22,20
ECU	55,70	57,30	54,90	58,40	1,09	5,29	0,57	3,53	0,16	26,46	19,17	32,71	2,53	4,21	8,22	8,61	11,70	15,05	19,80	10,41
GTM	55,10	55,10	57,00	57,00	3,61	3,26	0,53	2,87	4,14	21,62	24,56	24,29	6,54	7,59	8,05	7,05	21,12	14,05	23,68	17,87
HND	50,80	42,30	50,80	55,60	5,75	6,05	-2,43	3,73	3,64	36,05	33,93	45,82	7,84	9,82	11,64	8,85	3,72	3,52	7,53	7,33
MEX	41,90	42,50	44,20	45,80	4,94	2,31	-5,29	5,12	3,27	19,76	26,07	34,05	6,99	8,22	10,37	11,62	27,71	21,84	28,75	30,55
NIC	58,20	57,50	43,40	36,70	4,10	4,28	-3,29	4,41	4,85	56,59	35,30	31,19	6,63	8,61	9,32	10,61	18,39	9,05	5,70	5,69
PAN	35,40	40,00	34,30	35,90	2,72	7,19	1,60	5,77	5,78	61,14	43,56	38,79	8,45	7,16	10,22	8,40	16,18	13,82	18,51	13,93
PER	63,00	59,70	58,90	58,20	2,69	6,29	1,10	8,33	3,25	31,08	21,11	19,60	8,16	5,99	5,08	6,31	44,68	62,55	52,88	41,28
PRY	59,50	60,00	53,20	52,60	-2,31	2,13	-3,97	13,09	2,96	19,74	11,88	17,31		8,14	8,71	12,01		37,23	32,51	41,27
SLV	53,50	54,30	55,00	55,50	2,15	3,56	-3,13	1,37	2,30	40,29	42,69	44,08	6,59	7,82	6,90	7,70	19,85	25,77	12,13	13,45
URY	40,90	40,50	38,00	35,00	-1,44	6,62	4,24	7,80	0,37	63,00	42,39	44,25			13,47	14,91			44,86	45,43
VEN	54,20	53,70	51,80	50,10	3,69	10,32	-3,20	-1,49	-3,89	24,07	18,35	50,88	10,11	10,69	11,86		23,12	21,76	30,22	
AL-18	49,21	49,17	47,53	47,17	2,78	5,40	-0,85	5,52	2,59	38,72	32,39	38,18	7,90	8,46	9,99	10,63	33,40	34,12	34,23	31,65

\**Funete*: Datos de CEPAL (sector informal, PIB y gasto social) y BID (deuda pública). AL-18 corresponde al promedio simple. Los países sombreados son aquellos que realizaron reformas estructurales hasta 2003 para introducir el sistema de cuentas de ahorro y capitalización individual.

Como una forma de tener una mirada global sobre el proceso de envejecimiento se ha incluido la tipología construida por CEPAL (2010, y luego retomada por OIT 2018) que distingue entre un envejecimiento Incipiente (IN), Moderado (MO), Avanzado Moderado (AM), y Avanzado (AV). El indicador se construye sobre la base de la combinación entre el índice de envejecimiento (<20, 20-40, 46-60, y >60) y la tasa global de fecundidad (>3.0, 2.0-3.0, 1.75-2.25, <2). En la calibración de condiciones se estableció una condición que capta el conjunto de países/casos con alta presión demográfica debida a la intensidad del proceso de envejecimiento; se usó una escala de cuatro valores (TENVEJ: IN = 0.0; MO = 0.33; AM = 0.67 y AV = 1.0). Este dato sobre envejecimiento posteriormente se combinó con el dato resultante de calibrar las presiones económicas (ECONDEB) mediante el operador lógico “O” (símbolo “+”). Mediante esta operación se construyó la calibración de la condición causal “ECONODEM = TENVEJ + ECONDEB” que sintetiza ambos tipos de presiones, demográficas y económicas.

En el campo de las presiones económicas específicamente, se han analizado un conjunto de indicadores que apuntan a abordar tres asuntos conceptuales: el peso del sector informal en la economía de cada país, el comportamiento del ciclo económico a través del crecimiento de la economía, y el peso del gasto social en general y de la protección social en particular dentro de las finanzas públicas. El punto clave aquí es que el contexto o ambiente económico (favorable/desfavorable) influye en la dirección de las reformas previsionales. En un contexto de debilidad o contracción de la economía es menos factible que se puedan llevar a cabo reformas pro-solidaridad (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2011). La medición del “sector informal” es una buena aproximación a una característica muy homogénea en toda la región que afecta directamente el funcionamiento del sistema previsional; afecta negativamente los resultados a los que puede aspirar un esquema previsional centrado en contribuciones de los trabajadores asalariados formales. Y esta afectación es independiente del tipo de esquema previsional, aunque los efectos son más drásticos en los sistemas públicos de seguridad social (PAYG) porque allí el principio de solidaridad social implica la garantía de contribución de todo el conjunto de los trabajadores. La informalidad laboral es tal que el mejor resultado a nivel regional lo tiene CHL, país en donde al final del periodo uno de cada cuatro trabajadores estaba ocupado en el sector informal. A nivel agregado, en la región la informalidad disminuyó muy levemente en estos quince años (-2%), pero en la mitad de los países la situación se mantuvo igual o empeoró ligeramente. Con todo, la informalidad laboral es igual o superior al 50% de los trabajadores ocupados en la mitad de los países latinoamericanos.

Esta característica también contribuye a explicar por qué en esta última década los programas de pensiones no contributivas (PNC) han sido una estrategia atractiva. Las PNC son una forma de invertir esfuerzos públicos en atender a los adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza y que nunca contribuyeron al sistema previsional, o lo hicieron de manera intermitente por su trayectoria laboral. Al igual que ocurrió con los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), el alcance o profundidad en términos redistributivos (de equidad y solidaridad social) de las PNC dependerá de que se diseñen buscando la universalización, así sea dentro de una población definida (como pueden ser los adultos mayores, que es el modelo instaurado en el programa Renta Dignidad de Bolivia). En el fondo, esta discusión se sitúa hoy en un nivel más amplio que tiene en cuenta las transformaciones en el mundo de la acumulación y el trabajo a nivel global: la ruptura de la equivalencia/relación entre las rentas y el trabajo realizado ha llevado a pensar si el objetivo general de los sistemas previsionales debe seguir siendo el aseguramiento de los trabajadores asalariados o el aseguramiento de los ciudadanos en general (véanse las discusiones sobre “Ingreso Ciudadano” o “Renta Básica de Ciudadanía” en los volúmenes: Van Parijs y Van der Veen 1988; Van der Veen, Groot y LoVuolo 2002; Giraldo 2003; Olin Wright 2008).

Un segundo aspecto del contexto económico tiene que ver con el crecimiento en sí mismo. No hay duda que aproximadamente desde 2003 América Latina ha experimentado un ciclo económico de expansión jalonado principalmente por los precios de las materias primas. Con excepción del año 2009 en que se reflejó el golpe de la crisis financiera global, entre 2004-2015 en la práctica todas las economías de la región crecieron continuamente. BOL, DOM, PAN, PER y URY fueron los países que más crecieron entre 2003-2015 (igual o mayor al 5% en promedio en esta década), mientras que SLV, MEX, BRA, GTM y VEN tuvieron un crecimiento un tanto menor (entre 2% y 3,5%) que el resto de países. Existen dos sub-periodos separados por la crisis mundial: hasta 2008 se observaron las tasas de crecimiento más altas en todos los países, y luego de la crisis se retomó el crecimiento a un ritmo menor. Para el análisis de las reformas previsionales, esto implica que los gobiernos en este nuevo milenio han contado con un ambiente económico favorable para adoptar medidas que impliquen mayores gastos como son aquellas tendientes a fortalecer los elementos solidarios del sistema previsional (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2011; Biglaiser 2016). Visto desde el otro ángulo, el crecimiento de la economía libera de presiones a los sistemas previsionales para ser recortados en sus elementos solidarios.

Justamente, pasando a observar el comportamiento del gasto social del gobierno central, a nivel regional este aumentó de manera moderada hasta situarse alrededor de 10% del PIB. A comienzos de este milenio solamente cinco países tenían un gasto público social del gobierno central igual o superior al 10% (BOL, BRA, CHL, URY, VEN), y al finalizar el tercer quinquenio de este siglo este número se ha duplicado (se agregan ARG, CRI, MEX, NIC, PRY, y muy de cerca viene COL), evidenciando una tendencia general de expansión del gasto social en toda la región (sólo dos países, PAN y PER, vieron disminuir muy levemente su gasto social como proporción del PIB, aunque la disminución en este último representó -22,6% del gasto en el año 2000). La expansión del gasto social fue muy significativa puesto que cerca de la mitad del conjunto de países aumentó su gasto social 50% o más respecto del año 2000 (ECU, COL, CRI, MEX, NIC, ARG, DOM, PRY); y en términos agregados significó un aumento de un tercio (34%) del promedio de gasto social evidenciado a comienzos del milenio.

Esta imagen global expansiva del gasto contrasta con el comportamiento de la participación específica del sector de protección social (según la clasificación de CEPAL<sup>32</sup>) dentro del conjunto del gasto social del gobierno central. Aunque esta relación es muy heterogénea, y varía entre menos del 10% en países como HND y NIC, hasta niveles en los que el gasto en protección social llega a representar el 70% de todo el gasto social en ARG y BRA, a lo largo de estos quince años el peso relativo de este sector ha disminuido significativamente en muchos países, lo que indicaría que otros sectores fueron priorizados.

Por último, en esta sección de indicadores sobre el contexto de la economía se ha incluido la evolución de la deuda pública total (interna y externa) del gobierno central. El peso del endeudamiento en relación al PIB viene a ser un indicador del espacio para que los gobiernos puedan o no gastar más en sus políticas sociales. Hipotéticamente se puede señalar que en los países en los cuales el nivel de endeudamiento público es alto en relación con el PIB, habrán menores espacios de oportunidad para introducir reformas previsionales (o de diversas políticas públicas) que impliquen mayores costos/gastos para el estado, como es el caso de las reformas previsionales que buscan fortalecer los elementos de solidaridad social. El

---

<sup>32</sup> CEPAL clasifica el Gasto Público según funciones de gobierno. Una primera clasificación distingue entre Gasto Social y No Social. El Gasto No-Social comprende “Servicios públicos generales”, “Defensa”, “Orden público y seguridad” y “Asuntos económicos”. Mientras que el Gasto Público Social comprende “Protección del medio ambiente”, “Vivienda y servicios comunitarios”, “Salud”, “Actividades recreativas, cultura y religión”, “Educación” y “Protección social”.

comportamiento de este indicador también se rige por el ciclo económico general: una fase de reducción del peso de la deuda en relación al PIB entre 2006-2010, y una segunda fase de aumento del peso de la deuda entre 2010-2015. Al final del decenio 2006-2015, la deuda pública como proporción del PIB se redujo en una cuarta parte en siete países; pero en los otros países aumentó. CHL y MEX fueron los países con mayores aumentos de deuda, aunque los niveles totales llegan a ser moderados: cerca de 25% en CHL y cerca de 33% en MEX.

En cuanto a la calibración de esta condición ECONDEB, se define para capturar el conjunto de países/casos con un contexto económico débil según el nivel del sector informal, el crecimiento de la economía, el nivel de deuda pública y el gasto social total y en protección social en particular. Se sigue la estrategia de crear una variable resumen que cuenta las “debilidades” del contexto económico (Emmeneger 2011) si la informalidad es mayor al 40%, si el crecimiento del PIB es menor al 2,5%, si el nivel de deuda pública supera el 40%, si el gasto social total del gobierno central supera el 10% del PIB, y si el gasto en protección social es igual o mayor que 40% del gasto social total. El valor específico de fsQCA se obtiene multiplicando el número de “debilidades” del contexto económico por 0.2 (seis valores posibles). Otra consideración metodológica es que en cada caso se usan los valores de estos indicadores retrasados en el tiempo, como el promedio durante el periodo de gobierno previo. Esto último aplica tanto al dato de tipo de envejecimiento (TENVEJ) como al conjunto de datos de la economía débil ECONDEB. Recuérdese que la condición que se incluirá en el modelo de fsQCA es la operación lógica “TENVEJ + ECONDEB = ECONODEM” (remitirse al Anexo 2 para más detalles de la calibración).

#### **4.3. Actores y factores ideacionales: la orientación ideológica de los gobiernos y sus coaliciones de apoyo de cara a reformas previsionales pro-solidaridad**

La teoría de los recursos de poder es quizás parte fundacional de la investigación y análisis de los sistemas de protección social y los regímenes de bienestar a nivel global (Esping-Andersen 1990; Pierson 2001; 2014; Korpi y Palme 2003) e incluso a nivel regional latinoamericano (Mesa Lago 1989; 2008; Mesa Lago y Muller 2002; Huber y Stephens 2012; Hagggar y Kaufman 2008; Castiglioni 2005). También vale decir que no se agota en el análisis de esta área del conocimiento sino que se extiende para aportar en la explicación de las configuraciones histórico-concretas del capitalismo (p.ej. véase Korpi (2006) para una discusión contemporánea de esta teoría frente al análisis de los regímenes de bienestar y de las variedades del capitalismo de Hall y Soskice (2002); también Iversen y Soskice 2015).

De manera general, para el campo que nos ocupa en esta investigación, se puede plantear la teoría de los recursos de poder como aquella que explica las reformas a las políticas públicas, su alcance y dirección, en función del poder relativo de los actores políticos y sociales más relevantes en un momento dado. Para el caso de las políticas previsionales, esto implica que hipotéticamente se espera encontrar reformas que fortalezcan el principio de solidaridad social dentro del sistema previsional en casos en que los actores políticos dominantes (en particular el gobierno y su partido o coalición parlamentaria) se sitúen a la izquierda del espectro político-ideológico. Aunque durante los años noventa del pasado siglo se fortaleció la hipótesis institucionalista de la reforma previsional (puntos y actores con poder de veto, y dependencia de la trayectoria previa) (Pierson es quizás el más destacado representante (2001; Myles y Pierson 2001)) como un claro desafío y hasta refutación de la teoría clásica de los recursos de poder, el mismo Pierson (2015; 2016) ha vuelto sobre sus pasos, reconociendo que a pesar de que no explica todo –como es apenas esperable–, sigue siendo relevante para restituir parte de la dinámica de la agencia social en los procesos de cambio de políticas. Vale decir que esto es precisamente una de las cosas que puede ofrecer el QCA como metodología al vincular en el análisis diferentes condiciones que por sí solas no explican nada, pero que al interactuar con otras condiciones causales y contextuales forman explicaciones más complejas sobre la ocurrencia de un fenómeno como el cambio de políticas.

Como se ha mencionado de manera reiterada, un punto de partida de esta investigación es el análisis del denominado “giro a la izquierda” o “marea rosa” (Weyland, Madrid y Hunter 2010; Levitsky y Roberts 2011a; Satyro 2015; Busquets 2015; Pribble 2013; Flores 2012) en casos concretos a través de la dinámica de las políticas públicas. Como señala Orloff (citado en Castiglioni 2005), “las ideologías encarnan visiones del orden moral, y las provisiones sociales del estado son una forma crítica en la cual dicho orden moral es expresado”. Como nunca antes en la historia, una gran parte de la población de América Latina ha estado gobernada por diversas expresiones de izquierda la mayor parte de lo que va corrido de este milenio: Hugo Chávez en Venezuela (1998, 2001, 2006, 2012), Ricardo Lagos en Chile (2000), Luiz Inácio Lula en Brasil (2002 y 2006), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005, 2015), Evo Morales en Bolivia (2005, 2009, 2015), Manuel Zelaya en Honduras (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006, 2009, 2013), Michel Bachellet en Chile (2006, 2014), Daniel Ortega en Nicaragua (2006, 2011, 2016), Cristina Fernández en Argentina (2007, 2011), Fernando Lugo en Paraguay (2008), Mauricio Funes en

El Salvador (2009), Dilma Russeff en Brasil (2010, 2014), José Mujica en Uruguay (2010), Salvador Sánchez Ceren en El Salvador (2014).

Es importante señalar que cuando se habla de la(s) izquierda(s) no es necesario volver al terreno de la disputa ideológica de la Guerra Fría o del siglo XIX. Es posible hacer una consideración amplia, que es al mismo tiempo una definición operativa en esta investigación, sobre el significado de la(s) izquierda(s) hoy en día, como:

(...) actores políticos que, como un *objetivo programático principal*, buscan reducir las desigualdades sociales y económicas. Los partidos de izquierda buscan hacer uso de la autoridad pública para redistribuir la riqueza y/o el ingreso hacia los grupos sociales más pobres, para erosionar las jerarquías sociales y fortalecer la voz de los grupos desfavorecidos en la arena política. En el área socioeconómica, las políticas públicas de la izquierda buscan luchar contra las desigualdades causadas por la dinámica de competencia en el mercado y la concentración de la propiedad, mejorar las oportunidades para los pobres y proveer seguridad social contra los riesgos del mercado. Aunque la izquierda actual no se opone totalmente a la propiedad privada y la competencia del mercado, sí rechaza la idea de que los mercados desregulados permiten por sí solos suplir las necesidades sociales (Levitsky y Roberts 2011b, 5; traducción propia).

Aunque puede haber diversos casos en que la política macroeconómica siguió siendo dirigida de manera ortodoxa por parte de los diferentes gobiernos de izquierda como en Brasil, Bolivia y Uruguay (Flores 2012; Biglaiser 2016), sin duda, en el campo social todos los gobiernos de izquierda buscaron desarrollar políticas redistributivas, con diferentes niveles de alcance y resultados (Pribble 2013; Huber y Stephens 2012; Pribble y Huber 2011; Levitsky y Roberts 2011b). En general se pueden describir tres grandes grupos de herramientas usadas en estas políticas sociales redistributivas, todas directamente relacionadas con asuntos de la política previsional. Primero, el aumento del gasto social para aumentar cobertura de programas de transferencia. El carácter redistributivo de los PTMC depende del nivel y alcance de los beneficiarios (pro-universalización) y de la estructura de financiamiento (impuestos generales, recursos generales del estado). Segundo, la ampliación de Cobertura de programas sociales, a través de la inclusión de grupos de población normalmente dejados por fuera de los arreglos tradicionales de seguridad social, pero que tampoco sufren pobreza extrema: trabajadores independientes o informales, amas de casa y mujeres en general. Y tercero, políticas de



incentivos en el marco del mercado laboral, como mejoras salariales (salario mínimo) y el empoderamiento de los sindicatos y las asociaciones obreras en general.

Para efectos de esta investigación, en el análisis combinatorio se ha establecido el conjunto “IDEOL” que captura los países/casos en los que el gobierno es de izquierda. Solo se considerarán como de izquierda a los partidos y presidentes que una vez llegados al poder mantienen su núcleo programático definitorio tal y como se mencionó más arriba. Esta consideración es importante porque en la región existen países como Perú y República Dominicana, donde los gobiernos de Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016), y Leonel Fernández (2004-2008 y 2008-2012), respectivamente, tenían procedencia en movimientos sociales o partidos políticos que bien pudieran ubicarse a la izquierda del espectro ideológico, pero que una vez en el gobierno llevaron a cabo políticas públicas que no se alineaban con los objetivos redistributivos y de inclusión social y política a los que se asocia la izquierda. La calibración se ha realizado en cuatro valores para fsQCA, teniendo en cuenta la ideología (izquierda/derecha) y también el “radicalismo” en las posturas o preferencias de estos gobiernos en las políticas públicas, que puede ser cero o mayor que cero, indicando en este último caso algún grado de radicalismo (información de la base de datos de Mainwaring y Pérez-Linán 2014). Si el gobierno es de izquierda y tiene algún nivel de radicalismo se asigna valor 1.0, y si no evidencia radicalismo se asigna 0.67 (igual lógica aplica para gobiernos que no son de izquierda ni radicales, 0.33, o que sí son radicales, 0.0).

#### **4.4. Instituciones y puntos de veto. Fortaleza/debilidad de los gobiernos a la hora de tramitar las reformas previsionales en el parlamento**

En la mayoría de ocasiones, las reformas a las políticas previsionales necesitan atravesar una aprobación por parte del órgano legislativo puesto que implican alteración en derechos y comprometen recursos públicos (recortes o expansión). En casos extremos como Brasil, incluso muchas de las reformas previsionales requieren ser tramitadas primero como reformas constitucionales (Farfán 2014; Matijascic y Kay 2014). Pierson (1994; 2001a) e Immergut (1990; 2010; también Immergut y Anderson 2006 sobre reforma previsional europea) quizás son quienes formalizaron de manera pionera el análisis de los problemas de los puntos y actores con poder de veto en el terreno de las reformas de los estado o regímenes de bienestar, en particular en la idea de los recortes que se llevaron a cabo a en los ochentas y noventas (posteriormente los créditos sobre esta teoría formulada de manera general se han atribuido principalmente a Tsebelis 2002). En América Latina también se ha usado esta propuesta de

explicación a las reformas liberalizadoras en el campo de la protección social (Castiglioni 2005; 2016; Madrid 2003; 2005) para analizar su alcance y efectiva realización (¿por qué la reforma finalmente aprobada tiene ciertas características?, o ¿por qué no fue posible realizar una reforma previsional estructural?).

En esta investigación, se considera que el espacio institucional legislativo en sí mismo, y las relaciones Ejecutivo-Legislativo (patrones de distribución de poder), están directamente asociados con la posibilidad de que una propuesta de reforma previsional tenga éxito y sea efectivamente realizada, aprobada. En otras palabras, el parlamento constituye el principal punto de veto en las reformas previsionales puesto que siempre adquieren el carácter de leyes comunes o generales, y hasta reformas constitucionales. En un escenario más detallado, esto implica analizar también la composición partidista dentro del parlamento. Así las cosas, se puede hipotetizar que la mayoría parlamentaria (partidista o de coalición) del gobierno es una condición que debe estar presente para la efectiva realización de las reformas previsionales, y que esta condición es tanto más importante en la medida en que las reformas previsionales aspiren a tener mayor alcance (cambios de tercer orden). Por otra parte, la superación de este punto de veto no tiene necesariamente efectos claros a la hora de analizar la dirección de la reforma. Ésta última dependerá del color político del gobierno (IDEOL), así como de la correlación de fuerzas políticas dentro del parlamento: posición ideológica de la mayor fuerza opositora y su peso relativo en el número de asientos que obtienen dentro de la institución, del nivel de fragmentación de la composición parlamentaria (número efectivo de partidos, por ejemplo), y hasta del respaldo del que goce el gobierno de turno por parte de la opinión ciudadana (que podría ayudar a “empujar” la reforma hacia adelante) (König, Tsebelis y Debus 2011; Tsebelis y Alemán 2016; Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi 2011; Saiegh 2011; Pribble 2013).

Con estos cinco indicadores se ha construido la base de información para el conjunto “MAYORIA”, definido para captar el conjunto de países/casos en los que el gobierno cuenta con mayoría fuerte en el parlamento (partidista o en coalición). De nuevo, para el proceso de calibración se ha instrumentado una variable resumen/aditiva que cuenta las fortalezas de esa mayoría si es que el gobierno tiene más del 50% de los asientos en todas las cámaras del parlamento; si la primera organización política de oposición no tiene un potencial importante para ejercer algún tipo de veto al poseer menos el 20% de asientos en el parlamento; si esa oposición no es ideológicamente opuesta (polarización) al gobierno; si la fragmentación es

baja ( $NEP < 3$ ); y si el apoyo popular al mandatario es alto (apoyo de gestión mayor a 50%). Finalmente, el puntaje de membresía en el conjunto MAYORIA se obtiene de multiplicar el número de fortalezas por 0.2.

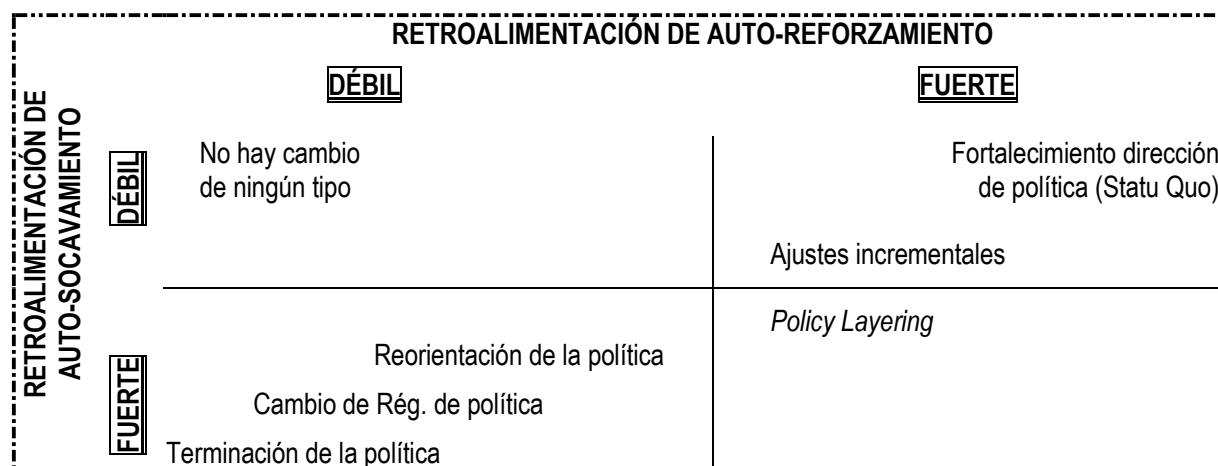
#### **4.5. El legado de la configuración existente de la política previsional (*statu quo*) y los efectos de retroalimentación**

Los efectos de la trayectoria previa de las políticas públicas son un fenómeno que concita el interés de muchos analistas desde hace ya un par de décadas (Mahoney 2000; Pierson 1994a; Palier 2010a; Bonoli 2003; Bonoli y Palier 2007; Immergut et al 2006). Si bien primero las explicaciones hablaban de manera genérica del *path dependency* para rastrear un efecto institucional principalmente de constreñimiento sobre nuevas reformas, recientemente las explicaciones en el campo de las políticas sociales y previsionales en particular han transitado hacia un esfuerzo por explicar dentro de la configuración institucional existente (*statu quo*) de una política pública el efecto neto combinado entre las fuerzas de retroalimentación positivas (auto-reforzamiento) y negativas (auto-socavamiento) (Weaver 2010; 2015) (ver Figura 4.2). Para esta investigación, no cabe duda que la dirección y el alcance de las nuevas reformas previsionales en este milenio tienen que ver directamente con la herencia de las reformas liberalizadoras previas allí donde estas existieron (ARG, BOL, CHL, COL, CRI, DOM, MEX, PER, SLV, URY), allí donde estas intentaron imponerse siendo aprobadas en el parlamento pero postergada y luego suspendida totalmente su implementación por vía judicial o gubernamental (ECU, HND, NIC, VEN), e incluso en los países que nunca vieron reformas estructurales (cambios de tercer orden) en sus sistemas previsionales hasta el 2005 (BRA, GTM, PAN, PRY).

Primero, valga decir que se puede esperar que la estructura de incentivos “políticos” para realizar nuevas reformas previsionales varíe según las características del sistema previsional vigente (*statu quo*). Si el sistema previsional está fundado predominantemente en el principio de ahorro individual (CCI), es decir, si existió una reforma estructural en los años noventa (sustitutiva, mixta o paralela), se espera que un gobierno de derecha procure enmendar las fallas existentes recurriendo, de manera preferente, a instrumentos que guarden coherencia con el principio del ahorro individual, es decir, ajustes incrementales o nuevos instrumentos que busquen reforzar la dirección actual de la política (cuadrante superior derecho de la tipología de Weaver, Figura 4.2). Pero ese mismo legado institucional de la política

previsional puede generar mayores incentivos para emprender reformas de mayor alcance si es que llega un gobierno de izquierda.

**Figura 4.2. Posibles efectos de retroalimentación (auto-Socavamiento y auto-Reforzamiento) sobre el cambio de políticas**



**Fuente:** Elaborado a partir de Weaver 2010; 2015.

Dependiendo de la preferencia por reformas radicales o no de la coalición del gobierno de izquierda (IDEOL), y dependiendo de la magnitud de las fallas del sistema previsional (MRESULT) así como de la importancia del tema en la agenda de políticas, es posible esperar que las reformas incluyan nuevos instrumentos de política pero inspirados en el principio de solidaridad social antes que en el ahorro individual (lo cual constituiría un proceso de *policy layering*) o, en el extremo, que se propongan cambios a todo el régimen de la política previsional para volver a un sistema basado predominantemente en la solidaridad social (estas reformas estarían comprendidas en los cuadrantes inferiores de la tipología de Weaver, Figura 4.2). Se debe aclarar que la intensidad de las fallas o malos resultados de la política previsional, que genera los efectos de realimentación negativa (auto-socavamiento), estará asociada al tipo de reforma previsional introducida previamente (sustitutiva, mixta o paralela) y a las condiciones contextuales tanto demográficas como económicas (ejemplos sobre presiones específicas hacia reformas en países desarrollados véase Weaver 2010, 147-148). Esta misma lógica de análisis político sobre la reforma puede aplicarse también cuando el sistema previsional vigente está fundado en la solidaridad social y el gobierno es de izquierda (reforzará la dirección de la política), o cuando el gobierno es de derecha (intentará alterar la dirección de la política).

Nótese que estas observaciones implican que cuando la retroalimentación de auto-reforzamiento es fuerte (en otras palabras, que los resultados de la política son buenos o aceptables, y que el contexto demográfico y económico es favorable), la tendencia será que las reformas o cambios estén gobernados por el aprendizaje social, es decir, dominados por la lógica de reflexión técnica sobre los resultados evidenciados hasta ese momento (cambios de primer y segundo orden). Y los intentos para introducir nuevos instrumentos u objetivos de política basados en otros paradigmas serán posibles sí y solo sí no llegan a desafiar el paradigma de política del *statu quo*, es decir, no alteran el orden de jerárquico de prioridades de la política previsional.

Por otro lado, los cambios de mayor alcance, los cambios de tercer orden, coinciden en la tipología de Weaver con el cuadrante inferior izquierdo de la Figura 4.2. Se puede pensar que es más factible que ocurran cambios de tercer orden cuando exista mayor contradicción entre el principio dominante en el sistema previsional vigente (*statu quo*) y el principio de fundamento de la política previsional que respalda la coalición política dominante (en el ejecutivo y/o en el legislativo). En concreto, por ejemplo, es más factible observar cambios de tercer orden (cambios en el régimen de política previsional) hacia la solidaridad (PROSOL, “renacionalización” o “cuentas nocionales”) si un gobierno de izquierda (IDEOL) con mayoría parlamentaria (MAYORIA) llega a administrar un sistema basado en el ahorro individual que fue reformado en los años noventa (LEGADO), que además presenta malos resultados persistentes (MRESULT), que no tiene presiones demográficas o económicas (tipo de envejecimiento incipiente o moderado, o contexto económico favorable,  $\sim\text{ECONODEM} = \sim\text{TENVEJ} + \sim\text{ECONDEB}$ <sup>33</sup>). En notación de conjuntos, esta hipótesis teórica de causalidad compleja (asimétrica, múltiple, combinatoria y dependiente del contexto) puede escribirse así:

$$\text{IDEOL} * \text{LEGADO} * \text{MRESULT} * \sim\text{ECONODEM} * \text{MAYORIA} \rightarrow \text{PROSOL}$$

Efectivamente, este es el caso especial en el que cada una de las condiciones ejerce su fuerza causal exactamente en la misma dirección, es decir, todas contribuyen simultáneamente para producir cambios o reformas previsionales que fortalezcan el principio de solidaridad social

---

<sup>33</sup> Recuérdese que en notación booleana, de conjuntos, la escritura en mayúscula sostenida implica pertenencia al conjunto ECONODEM, es decir, presencia de la condición causal. Y la notación “ $\sim\text{ECONODEM}$ ” significa su negación (no pertenencia), es decir, no presencia de la condición causal. La negación o no pertenencia a un conjunto, también se puede denotar sin el símbolo “ $\sim$ ” y con las letras en minúscula, p.ej., “ $\sim\text{ECONODEM} = \text{econodem}$ ”.

en el sistema previsional. Y como este es el efecto de mayor intensidad, entonces se espera que coincida con los cambios de tercer orden que revirtieron los esquemas de cuentas de capitalización y ahorro individual.

#### **4.6. Una condición causal ausente: difusión de políticas auspiciada por las instituciones financieras internacionales (IFI: BM, FMI, BID)**

Debe recordarse que el BM conceptualizó el paradigma privatizador de la política previsional explícitamente sobre la base de la experiencia chilena, hecho que promovió la teoría de la difusión de políticas (Weyland, 2006) como forma de explicar las reformas en los demás países de la región. Actualmente, sin embargo, se considera que en las reformas durante el nuevo milenio el efecto de difusión ha estado ausente, y que las reformas se pueden explicar de mejor manera analizando diversos aspectos o dinámicas “internas” de los sistemas previsionales, de las economías y de los actores políticos, tal y como quedó evidenciado en las condiciones causales que se abordaron previamente (ver en este sentido Kay 2014; 2015).

Como señala Águila (2010, cap. II) el BM presentó esta conceptualización de esquemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual por primera vez en el informe *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* (BM 1994). Allí se constituyó el modelo de pilares múltiples nucleado alrededor de la introducción de las cuentas de ahorro y capitalización individual (obligatorias y/o voluntarias), y un primer pilar residual (formalmente por fuera del sistema previsional) para pensiones asistenciales. Éstas características fueron las mismas implementadas en la reforma estructural chilena de 1981. Pero la evolución de la doctrina del BM también encontró voces críticas en su interior. Como parte del informe *New Ideas About Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century* (2001) Stiglitz y Orszag (“*Rethinking Pension Reform: ten myths about social security systems*”) señalaron las limitaciones de confiar todas las esperanzas de éxito de las reformas previsionales al pilar privado de cotizaciones individuales. Posteriormente, el informe *Social Protection Sector Strategy: from safety net to spring board* (2001), fue presentado como la única versión oficial del BM sobre sistemas previsionales. En éste informe básicamente se recogieron los preceptos de 1994, y se subrayaba su importancia con el apoyo técnico que el BM ya había brindado a tres decenas de países en el mundo que habina reformado estructuralmente sus sistemas previsionales (Orenstein 208b; 2013, 261).

Finalmente, en informes posteriores<sup>34</sup> el BM ha reformado parcialmente su concepción sobre las reformas previsionales.

Sin embargo, los cambios parciales a su doctrina introducidos en los últimos informes del BM tienen que ver con los resultados modestos (y hasta fracasos evidentes) de las reformas previas (Mesa-Lago 2004; 2008; Orenstein 2013). Éstos se expresan en diferentes procesos de “re-reforma” en varios países. Para la época de los últimos dos informes que se señalaron en Argentina ya se había propuesto un borrador de re-reforma para trasladar los afiliados del sistema privado al público; en Perú ya se discutía la posibilidad de permitir el retorno al sistema público; y en Bolivia se introdujo una pensión no contributiva. Posteriormente, en 2005, en Ecuador y Nicaragua las reformas privatizadoras se declararon inconstitucionales; en República Dominicana se pospuso la entrada en vigencia de la reforma; El Salvador enfrentaba serios problemas fiscales por los costos de transición; y en la segunda mitad de la década, en Argentina, Uruguay y Chile se aprobaron re-reformas significativas al sistema privado, orientadas al fortalecimiento del pilar público y la intervención estatal. Cambios similares se evidenciaron al final de la década en los países de Europa Central y Oriental (Kay 2014; 2015; Orenstein 2008a; 2013).

En el esquema inicial del BM, que aplicó Chile, se separan las funciones del sistema previsional: la redistribución quedó confinada a la asistencia social, con el objetivo de aliviar la pobreza (materializada en los programas de transferencias monetarias condicionadas); y el ahorro quedó circunscrito a los sistemas de capitalización individual administrados por AFP. Con esta división también se dividieron los riesgos políticos y financieros de los sistemas previsionales. Pero en los informes más recientes el BM ha agregado nuevos pilares a su modelo previsional, que sintomáticamente están relacionados con la reintroducción de criterios y principios de solidaridad social (como parte integral y no solo como asistencia aislada). Sin embargo, la asistencia social fue reincorporada como forma de articular el sistema previsional al conjunto del sistema de protección social. De esta manera, como sostiene Águila (2010, 501-509) se configura un modelo previsional teóricamente de cinco pilares.

---

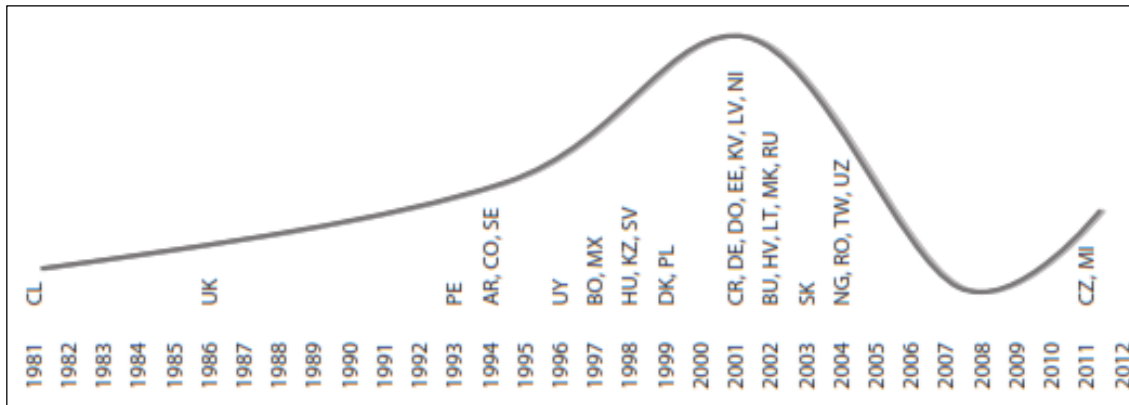
<sup>34</sup> *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, publicado en 2003; *Keeping the Promise of Old Age Security in Latin America*, y también *Old age income support in the 21 century: An international perspective on pension systems and reform*, ambos publicados en 2005.

Frente al desarrollo del modelo del BM, la OIT (así como CEPAL) ha mantenido una voz relativamente crítica. En el año 2000, la OIT presentó su versión del esquema multipilar en el informe *Social Security Pensions: Development and Reform*, (Aguila, 2010, 481). A diferencia del BM, la OIT ha enfatizado históricamente el principio de solidaridad social, la función redistributiva que deben tener los sistemas previsionales, y la necesidad de diálogo social. Aunque su esquema de pilares múltiples incluye participación pública y privada, ha hecho énfasis en que los pilares públicos (contributivos o no) sean administrados por el estado, con cargo al presupuesto general, y preferiblemente de capitalización colectiva (total o parcial). Estas ideas se concretan en la propuesta de OIT de un “piso de protección social” lo más universal posible (Orenstein 2013, 273; OIT 2018; Ortíz et al 2018).

A estas condiciones de cambios en las doctrinas más liberalizadoras sobre la reforma del sector previsional que ha mostrado BM y que ha liderado OIT, se suman otras características: las buenas condiciones de la economía en cada uno de los países latinoamericanos jalónada por el boom de materias primas; la ausencia de presiones de pago de deuda con las IFI durante la mayor parte del periodo 2005-2015; los cambios en las directrices de política exterior de muchos de los países gobernados por sectores de izquierda que llevó a la creación de un sistema regional de instituciones (UNASUR, CELAC), y a relaciones menos fluidas o rotas en la práctica entre las IFI y estos gobiernos (algunos de los cuales rehusaron honrar deudas adquiridas por sus países con anterioridad a su llegada). En conjunto, todos estos aspectos hacen pensar que es poco probable que pueda argumentarse la influencia directa de las IFI en la realización y dirección de las reformas previsionales en América Latina entre 2005-2015. Como muestra la siguiente Figura 4.3, la ola de expansión y promoción del modelo multipilares por parte de las IFI en todo el mundo se agotó como tendencia cerca del 2005 (Orenstein 2013).



**Figura 4. 3. Patrón de difusión a nivel mundial del paradigma de privatización de la política previsional (1981-2012)**



**Fuente:** Tomado de Orenstein 2013, 261.

\*Países en orden alfabético: **AR:** Argentina; **BO:** Bolivia; **BU:** Bulgaria; **CL:** Chile; **CO:** Colombia; **CR:** Costa Rica; **CZ:** República Checa; **DE:** Alemania; **DK:** Dinamarca; **DO:** República Dominicana; **EE:** Estonia; **HU:** Hungría; **HV:** Croacia; **KV:** Kosovo; **KZ:** Kazajistán; **LT:** Lituania; **LV:** Letonia; **MI:** Malawi; **MK:** Macedonia; **MX:** México; **NG:** Nigeria; **NI:** Nicaragua; **PE:** Perú; **PL:** Polonia; **RO:** Rumania; **RU:** Rusia; **SE:** Suecia; **SK:** Eslovaquia; **SV:** El Salvador; **TW:** Taiwan; **UK:** Reino Unido; **UY:** Uruguay; **UZ:** Uzbequistán.

## Capítulo 5

### **Del análisis de causas al análisis de mecanismos causales: resultados del análisis comparado (fsQCA) y modelo de mecanismo causal para el análisis de casos con *process tracing***

El objetivo general de este Capítulo es construir un puente para realizar el tránsito desde el análisis comparado con fsQCA, centrado en el análisis de causas (relaciones entre configuraciones causales y resultado), hacia el análisis de casos en profundidad con seguimiento de procesos, centrado en el análisis de mecanismos causales. Como hemos insistido, el primer tipo de análisis busca concluir con el esclarecimiento de las configuraciones causales (malos resultados de la política previsional, presiones del contexto demográfico, presiones del contexto económico, ideas programáticas de los gobiernos como ideología; legado institucional de la política previa; puntos de institucionales de veto e interrelaciones políticas) que están asociadas (relaciones entre conjuntos) a la realización de reformas previsionales que buscan fortalecer los elementos/instrumentos/pilares solidarios del sistema previsional y por ende mejorar la equidad y redistribución del sistema como un todo (análisis de la dirección de la reforma). Esta temática constituye la primera parte de este capítulo.

El resultado de este análisis combinatorio debe ser el punto de partida de la discusión sobre los mecanismos causales para el análisis de casos en profundidad. Ya hemos dejado claro que para el análisis de casos en profundidad escogeremos los países que hicieron las reformas más profundas, de mayor alcance, en sus políticas previsionales en aras de fortalecer la solidaridad social del sistema. Por el análisis realizado en el Capítulo 3, hemos señalado que inicialmente los más fuertes candidatos para el análisis de casos en profundidad son Argentina (2008) y Bolivia (2008) (a los cuales le seguiría Chile como buen candidato). Un elemento que podría confirmar esta pre-selección de casos es que estos se encuentren en la misma configuración causal de resultados del fsQCA. Pero más allá de que se presente esta constatación, como señalamos en el Capítulo 2, el tránsito del análisis de causas al análisis de mecanismos causales es uno de los principales desafíos a la hora de plantear investigación de multi-métodos o de integración metodológica.

Como veremos en la segunda parte de este capítulo, el conjunto de causas (la configuración causal) que se relaciona con los cambios pro-solidaridad en la política previsional no tienen

una secuencia determinada a la hora de “salir” del fsQCA. Justamente, el trabajo del investigador consiste en proponer una hipótesis sobre el proceso causal que pone en relación las diferentes condiciones/factores causales para que efectivamente se lleve a cabo la transmisión de fuerza causal y podamos confirmar plausiblemente cómo la(s) causa(s) contribuye a causar el resultado de interés. A este proceso global es al que de manera técnica denominamos mecanismo causal, que constituye la pieza central de la forma de explicación que aspira a producir el seguimiento/trazado de procesos causales (*process tracing*). Así, alguna(s) de la(s) causa(s) dentro de la configuración causal resultante del QCA puede ser una condición causal de contexto para el mecanismo causal, y otra(s) puede llegar a constituir el detonante al inicio de todo el proceso, y las restantes deben constituir las partes concretas del mecanismo causal. Esta tarea es la que el investigador debe desarrollar apoyado en la teoría y el conocimiento relativo de los casos.

### **5.1. Resultados del análisis comparado (fsQCA) de las reformas previsionales en América Latina (2005-2015) que buscan fortalecer la solidaridad social en el sistema previsional**

Según el conjunto de especificaciones recogidas en el Capítulo 3 y 4 (ver también Tabla 5.1 y Anexo 2), para el análisis fsQCA se ha establecido el siguiente modelo:

$$PROSOL = f(IDEOL, LEGADO, MRESULT, ECONODEM, MAYORIA)$$

El software utilizado es el conocido “fsQCA 2.5” (Ragin y Davey 2009), y los resultados también fueron comprobados en “TOSMANA 1.6” (Cronqvist 2018), y en “Kirq 2.1.12” (Reichert y Rubinson 2014) para el análisis detallado de las contradicciones en fsQCA (ver Rubinson 2013).

Recuérdese que es previsible que la combinación: IDEOL \* LEGADO \* MRESULT \* ~ECONODEM \* MAYORIA → PROSOL, sea el caso especial en el que cada una de las condiciones/factores ejerce su fuerza causal exactamente en la misma dirección, es decir, todas contribuyen simultáneamente para producir cambios o reformas previsionales que fortalezcan el principio de solidaridad social en el sistema previsional. Y como este es el efecto de mayor intensidad, entonces se espera que coincida con los cambios de tercer orden que, por ejemplo, revirtieron total o parcialmente los esquemas de cuentas de capitalización y ahorro individual. La siguiente Tabla 5.1 presenta de manera sintética la notación y definición

de los conjuntos, es decir las condiciones causales y de resultado que se han trabajado a lo largo del Capítulo 3 y 4, así como las hipótesis específicas de relación causal con las reformas previsionales.

**Tabla 5. 1. Resultado de interés y condiciones causales en el análisis combinatorio (fsQCA). Definición de conjuntos y síntesis de hipótesis causales**

Causa/Teoría	Definición QCA	Hipótesis sobre resultado PROSOL
<b>Resultado: [PROSOL]</b>	Conjunto de países/casos que realizan reformas orientadas a fortalecer el principio de solidaridad social en el sistema previsional. Valoración cualitativa del autor. fsQCA: 4 valores*	Ideología de actores dominantes (gobierno en particular) determina dirección de la reforma Solo la superación de los puntos de veto institucionales garantiza realización efectiva de reforma. La ausencia de presiones económicas o demográficas contribuye a
<b>(i) Resultados de la política [MRESULT]</b>	Conjunto de países/casos en los que la política previsional evidencia malos resultados según la combinación de baja cobertura activa, bajo nivel de beneficiarios (PC y PNC), alta pobreza 65+ y alta desigualdad de género Indicadores BID y CEPAL. fsQCA: 6 valores*	Los malos resultados de las políticas previsionales vigentes incentivan la realización de reformas. Si los resultados son peores, aumentan los incentivos para cambios de mayor alcance. La dirección dependerá del paradigma de política vigente (LEGADO) y la ideología del gobierno de turno (IDEOL).
<b>(ii) Presiones demográficas y presiones económicas [ECONODEM]</b>	Conjunto de países/casos en los que se observa alta intensidad de presiones económicas y/o demográficas. Presiones demográficas (TENVEJ): proceso de envejecimiento avanzado por alto índice de envejecimiento, y baja tasa global de fecundidad. Presiones económicas (ECONODEB): alta informalidad laboral, bajo o nulo crecimiento económico, alto nivel de deuda pública del gobierno central, alto gasto social en relación al PIB, y alta participación de la protección social dentro del gasto social Datos de población de ONU y Económicos de CEPAL y BM fsQCA: 6 valores	La presencia de presiones demográficas y/o económicas promueve la realización de cambios en el sistema previsional orientados a fortalecer el principio de ahorro individual. La ausencia de estas presiones puede contribuir a la realización de cambios en el sistema previsional orientados a fortalecer el principio de solidaridad social. La mayor intensidad de estas presiones se relaciona con mayor intensidad o alcance de las reformas.
<b>(iii) “Recursos de Poder” [IDEOL]</b>	Conjunto de países/casos con gobiernos que se ubican del centro hacia la izquierda del espectro ideológico. Base de Datos Instituciones Políticas BID y Mainwaring y Pérez (2014) fsQCA: 4 valores	La posición ideológica de los actores políticos dominantes determina la dirección de la reforma previsional. Por la plataforma programática que los define, se espera que los gobiernos de izquierda o centro-izquierda realicen reformas que refuercen el principio de solidaridad social en el sistema previsional. El alcance de las reformas de estos gobiernos dependerá tanto del paradigma de política vigente (LEGADO) como de la relación de fuerzas en el espacio parlamentario (punto de veto) (MAYORIA). Esta última condición también determinará la realización efectiva del cambio.
<b>(iv) “Puntos de Veto y Patrones de distribución de poder”</b>	Conjunto de países/casos en los que el gobierno cuenta con mayoría legislativa (partidista o en coalición) y una oposición débil Base de Datos Instituciones Políticas BID	Entre mayor sea la fortaleza (calidad y cantidad) de los actores/puntos de veto, menor es la posibilidad de introducir reformas previsionales En los sistemas políticos presidencialistas latinoamericanos se espera que para los gobiernos

	[MAYORIA] fsQCA: 4 valores	con mayoría parlamentaria (partido/ coalición) sea más factible introducir reformas previsionales de mayor alcance ("desbloqueo institucional") La dirección de la reforma estará determinada por las ideas de los actores políticos dominantes (IDEOL) en el gobierno y en el parlamento
(v) "Policy Legacies / Feedbacks" [LEGADO]	Conjunto de países que realizaron "reformas estructurales" antes de 2005 que introdujeron el sistema de cuentas de ahorro y capitalización individual. csQCA: SI/NO (1/0)	Los arreglos institucionales existentes (el sistema previsional del Statu Quo) determinan la magnitud y tipo de presiones (posibles reformas previsionales) de acuerdo a los diferentes efectos de retroalimentación positiva y negativa

**Fuente:** Elaborado por el autor

\*Cuando se señala "fsQCA (4 valores)" se refiere a 0.0, 0.33, 0.67, 1.0; y cuando se señala "fsQCA (6 valores)" se refiere a 0.0, 0.2, 0.4, 0.6, 0.8, 1.0; en cualquiera de los casos debe recordarse que valores mayores a 0,5 representan pertenencia parcial o total al conjunto/concepto definido.

El primer tipo de análisis que se realiza es la prueba de condiciones necesarias. Técnicamente, una condición causal (o una combinación de condiciones causales) es estrictamente necesaria si está presente en cada caso siempre que éste evidencie presencia del resultado; esta sería una relación de subconjuntos totalmente nítida, tipo csQCA. Es importante aclarar que este análisis no va en contra de los fundamentos ontológicos del realismo (véase el debate en Beach y Pedersen 2013; 2016a). Afirmar que una condición es necesaria y/o suficiente para causar un resultado, tal y como pretende hacerlo el fsQCA, no implica que se aspire a construir generalizaciones absolutas; tampoco implica aspirar a construir leyes generales en la explicación de los fenómenos sociales. Por el contrario, los fundamentos analíticos del fsQCA deberían llevarnos a tener total claridad que la afirmación sobre necesidad o suficiencia de una condición o conjunto de condiciones causales para explicar un resultado siempre es contingente (contexto-dependiente), porque depende de la configuración completa y no de su presencia aislada, así como de la relación con otras condiciones contextuales que garantizan el principio de homogeneidad causal, el mismo que restringe la generalización de los resultados de la explicación solamente a una población limitada de casos.

El análisis de necesidad siempre se recomienda hacerlo tanto para la presencia como para la ausencia del resultado de interés (en este caso: *PROSOL* y  $\sim$ *PROSOL* = *prosol*); esto además permite evidenciar la asimetría causal en la ocurrencia/ausencia de los fenómenos sociales. Las siguientes dos Tablas 5.2 y 5.3 muestran los resultados del análisis de necesidad para todas las condiciones causales individualmente consideradas, así como para las presiones demográficas (*TENVEJ*) y económicas (*ECONDEB*) por separado, y para algunas combinaciones de presencia/ausencia de gobiernos de izquierda (*IDEOL*) con

presencia/ausencia de malos resultados (*MRESULT*). Según las recomendaciones para el desarrollo del análisis combinatorio (Ragin 2008; Schneider y Wagemann 2012; Medina, Castillo, Álamos-Concha y Rihoux 2017) se requiere un nivel de consistencia mayor o igual 0,90 para poder considerar una condición como necesaria (aunque el mismo Ragin considera aceptable el nivel 0,85).

La medida de consistencia hace referencia a la relación entre los casos en los se evidencia la presencia simultánea de causa y resultado, y el total de casos en que está presente el resultado (independientemente de la causa:  $[casos X * Y = 1]/[casos Y = 1]$ ). Además, para que una condición necesaria no sea trivial o irrelevante (porque tiende a ser una constante) debe mostrar también un alto nivel de cobertura. La medida de cobertura hace referencia a la relación entre los casos donde se evidencia presencia simultánea de causa y resultado, y el total de casos en los que está presente la causa (independiente del resultado:  $[casos X * Y = 1]/[casos X = 1]$ ). Siguiendo las recomendaciones de Schneider y Wagemann (2012, 145) sobre estos parámetros, adoptaremos niveles de cobertura iguales o superiores a 0,80 como referencia para validar la relevancia de una condición necesaria.

Como se observa (Tabla 5.2), consideradas de manera individual solamente la existencia de un gobierno de izquierda (*IDEOL*) aparece como una posible condición necesaria para causar reformas que fortalezcan el principio de solidaridad social en el sistema previsional (*PROSOL*). Es consistente su presencia en el 85,54% de casos en que está presente también el resultado; y el resultado está presente en el 87,11% de los casos en los que se presenta esta condición causal. Adicionalmente, si consideramos la combinación entre presencia de gobierno de izquierda o existencia de muy malos resultados de la política previsional (*IDEOL + MRESULT*), se obtiene una consistencia mayor, pero se pierde relevancia en el carácter de necesidad de esta relación (al aumentar el “tamaño” del conjunto mediante la operación lógica “o/+”, la cobertura desciende a solo 62,1%). Aunque la relación de necesidad se sitúa en el límite de aceptación técnica del método, posteriormente será importante tener en cuenta que esta condición debe estar presente a la hora de especificar las características de la solución intermedia en el análisis de suficiencia.

**Tabla 5. 2. fsQCA: Prueba de condiciones necesarias para el resultado positivo (PROSOL)**

	Consistency	Coverage
ideol	0.855428	0.871111
~ideol	0.414621	0.475000
legado	0.618112	0.640475
~legado	0.543917	0.611281
mresult	0.606110	0.544608
~mresult	0.537916	0.725000
econodem	0.747409	0.755654
~econodem	0.612657	0.707624
mayoria	0.600109	0.550000
~mayoria	0.399891	0.523571
tenvej	0.597927	0.892508
~tenvej	0.744135	0.627993
econdeb	0.660120	0.746914
~econdeb	0.682488	0.702809
ideol+mresult	0.931260	0.620953
~ideol+~mresult	0.685761	0.544391

*Fuente: Elaborado por el autor*

**Tabla 5. 3. fsQCA: Prueba de condiciones necesarias para el resultado positivo (~PROSOL)**

	Consistency	Coverage
ideol	0.463944	0.403889
~ideol	0.851946	0.834375
legado	0.595405	0.527417
~legado	0.594129	0.570815
mresult	0.761327	0.584804
~mresult	0.407147	0.469118
econodem	0.703893	0.608384
~econodem	0.717294	0.708255
mayoria	0.574346	0.450000
~mayoria	0.425654	0.476429
tenvej	0.484365	0.618078
~tenvej	0.915763	0.660681
econdeb	0.662412	0.640741
~econdeb	0.738354	0.650000
ideol+mresult	0.896618	0.511095
~ideol+~mresult	0.924059	0.627111

*Fuente: Elaborado por el autor*

En el caso del análisis de necesidad para el resultado negativo (~PROSOL) (Tabla 5.3) se observa que la ausencia de gobiernos de izquierda (~IDEOL) se aproxima a ser una condición causal asociada con la ausencia de reformas que favorezcan la solidaridad social (~PROSOL) o, dicho de otra manera, la presencia de gobiernos que no sean de izquierda tiende a promover reformas previsionales que no refuerzan la solidaridad social. De todas maneras, esta condición causal se encuentra sólo levemente por encima de los límites mínimos de los parámetros de cobertura y consistencia, razón por la cual es poco deseable confirmarla como

una verdadera condición necesaria. Otra condición que aparece como necesaria aparentemente es  $\sim$ TENVEJ, pero a pesar de su alta consistencia, presenta una cobertura muy baja, razón por la cual se descarta.

Pasando al análisis de suficiencia, a continuación se presentan dos tablas: primero, la tabla de verdad resultante para el análisis de minimización lógica (Tabla 5.4), y segundo, el resumen de resultados o soluciones, tanto la compleja como la parsimoniosa (Tabla 5.5). Se especificó un límite de frecuencia igual a 1 (es decir, se analizan las filas en las que existe al menos un caso), un límite inferior de consistencia de 0,85, y en conjunto fueron analizadas 19 filas (de un total de 32 posibles combinaciones lógicas derivadas de cinco condiciones causales:  $2^n$ ).

**Tabla 5. 4. Tabla de Verdad para el análisis combinatorio de cambios previsionales en América Latina (2005-2015)**

IDEOLOGIA	LEGADO	MRESULTADO	ECONODEMOCRACIA	MAYORIA	PROSOL	# Casos	Raw Consistency
1	1	1	0	1	1	1	1,0000
1	0	1	0	0	1	3	1,0000
1	1	0	1	1	1	6	1,0000
1	0	1	1	1	1	2	0,9265
1	0	1	0	1	1	1	0,9248
1	1	1	1	0	1	1	0,9024
1	1	1	0	0	1	1	0,8893
0	0	1	0	0	1	1	0,8726
1	1	0	1	0	1	1	0,8690
1	0	0	0	1	1	1	0,8619
1	0	0	1	1	0	1	0,8018
0	1	0	0	0	0	1	0,7458
0	1	1	1	0	0	1	0,7309
0	0	0	0	1	0	1	0,6875
0	1	0	1	0	0	1	0,6798
0	1	1	0	0	0	4	0,6247
0	0	1	0	1	0	2	0,4615
0	0	1	1	1	0	2	0,4615
0	1	1	0	1	0	3	0,3913

**Fuente:** Elaborado por el autor

\*En sombreado están las configuraciones causales que no alcanzan el nivel mínimo de consistencia para el análisis del resultado PROSOL



**Tabla 5. 5. Soluciones Compleja y Parsimoniosa del análisis combinatorio de cambios previsionales que fortalecen la solidaridad social en América Latina (2005-2015)**

Términos de la <b>SOLUCIÓN COMPLEJA</b>	Consistencia	Cobertura		Observaciones Consistentes
		Fila	Única	
IDEOL*LEGADO*mresul*ECONODEM	0,95	0,37	0,20	ARG1; ARG2; ARG3; CHL1; CHL2; URY1; URY2
IDEOL*legado*MRESUL*MAYORIA	0,94	0,18	0,04	ECU2; VEN1; VEN2
IDEOL*MRESUL*econodem	0,94	0,44	0,04	BOL2; ECU1; ECU2; NIC; PRY2; SLV2
IDEOL*legado*econodem*MAYORIA	0,91	0,19	0,02	ECU2; ECU3
IDEOL*LEGADO*MRESUL*mayoria	0,91	0,18	0,00	BOL1; SLV2
legado*MRESUL*econodem*mayoria	0,93	0,19	0,02	ECU1; NIC; PRY2
IDEOL*LEGADO*ECONODEM*mayoria	0,91	0,19	0,00	ARG1; BOL1
<b>Consistencia y Cobertura Solución</b>	<b>0,94</b>	<b>0,82</b>		

Términos de la <b>SOLUCIÓN PARSIMONIOSA</b>	Consistencia	Cobertura		Observaciones Consistentes
		Fila	Única	
IDEOL*LEGADO	0,97	0,53	0,21	ARG1; ARG2; ARG3; BOL1; BOL2; CHL1; CHL2; SLV2; URY1; URY2
IDEOL*econodem	0,94	0,53	0,02	BOL2; ECU1; ECU2; ECU3; NIC; PRY2; SLV2
IDEOL*MRESUL	0,89	0,53	0,04	BOL1; BOL2; ECU1; ECU2; NIC; PRY2; SLV2; VEN1; VEN2
legado*mayoria	0,69	0,20	0,02	ECU1; NIC; PRY2
<b>Consistencia y Cobertura Solución</b>	<b>0,87</b>	<b>0,85</b>		

*Fuente:* Elaborado por el autor

*\*Casos señalados con color rojo son aquellos que ya están cubiertos o explicados por los otros términos de la solución (términos que están ubicados más arriba, y que tienen mayor cobertura.*

La solución compleja arroja en total siete trayectorias causales que contribuyen a causar cambios que fortalecen la solidaridad social en el sistema previsional; mientras que la solución parsimoniosa presenta cuatro trayectorias causales. De estas soluciones es importante notar que no todas son estrictamente relevantes. En primer lugar, deben desecharse aquellas que son estrictamente redundantes, y que se identifican con valores iguales o cercanos a cero en el parámetro de “cobertura única”. En el caso de la solución compleja, es decir, la que se obtiene tomando en consideración solamente las configuraciones causales efectivamente observadas (empíricamente existentes) durante el proceso de minimización lógica, los dos últimos términos son totalmente irrelevantes (redundantes) para explicar el resultado. El cuarto y quinto términos cubren de manera exclusiva a un solo caso cada término. Uno cubre ECU3 que representa al Ecuador durante el tercer mandato de Rafael Correa (2013-2017), periodo en el que se aprobó formalmente un régimen de inclusión previsional para personas que realizan trabajos en el hogar (aunque su implementación ha sido muy lenta), pero que simultáneamente contiene una medida relativamente regresiva que flexibilizó la

responsabilidad estatal para financiar el sistema previsional (el famoso “40%” de aporte estatal) al declararla como responsabilidad subsidiaria del gobierno central. El otro término cubre de manera exclusiva solo el caso BOL1 que corresponde a Bolivia durante el primer mandato de Evo Morales (2006-2019). Este caso es mucho más importante porque incluye la introducción de la pensión no contributiva (PNC) universal denominada “Renta Dignidad” (2007), que ha sido destacada como uno de los hitos de nuevos instrumentos de política previsional en la región.

Así las cosas, para el análisis quedan tres trayectorias causales que son más relevantes para el fenómeno a nivel regional, y en todas ellas es común la presencia de gobiernos de izquierda (*IDEOL*). La primera trayectoria causal describe los procesos de reforma previsional del cono sur (ARG, CHL y URY). Estos países están caracterizados por la presencia de gobiernos de izquierda (*IDEOL*) moderada en general, sobre todo en los casos de CHL (Michelle Bachelet) y URY (Tabaré Vázquez y José Mujica), y un poco más radical en el caso de ARG particularmente con los gobierno de Cristina Fernández. Son países que además con sistemas previsionales que fueron reformados estructuralmente hacia la privatización en los años noventa (*LEGADO*), aunque en tres diferentes modalidades: CHL (1981) tempranamente inauguró las reformas sustitutivas en el mundo creando un sistema solo administrado por AFP con escasos elementos solidarios; URY realizó una reforma mixta que es de las más destacadas en el continente junto a CRI; y ARG realizó una reforma mixta pero que en su segundo pilar se comporta como paralela, llevando a una configuración mucho más compleja y con mayores presiones de efectos de retroalimentación negativa (auto-socavamiento).

Como mencionamos en el Capítulo 3, los países del cono sur son del grupo de los que evidencian mejores resultados en la política previsional comparativamente frente al conjunto de América Latina ( $mresult = \sim MRESULT$ ). No es que tengan resultados excelentes, pero sus niveles son mucho mejores que el resto del vecindario, y sobre todo tienen históricamente muy alta cobertura en cuanto a beneficiarios (personas de 65+ que acceden a una jubilación/pensión); también gozan de buenos indicadores relativamente en cuanto a la cobertura de activos. A diferencia de buena parte de la región, estos países del cono sur enfrentan mayores presiones ante todo demográficas debido a que forman parte del grupo de países con proceso de envejecimiento más avanzado en América Latina. Y aunque el ciclo económico expansivo que en general vivió la región evidencia que estos países no presentan presiones económicas significativas, su pertenencia al conjunto definido *ECONODEM* se

explica por las presiones demográficas y la operación lógica “o” entre los dos conjuntos relativos a presiones contextuales ( $ECONODEM = TENVEJ + ECONDEB$ ).

La segunda y tercera trayectorias causales describen un conjunto de casos en los que aparecen como elementos comunes la presencia de gobiernos de izquierda y un muy mal desempeño de la política previsional ( $IDEOL * MRESULT$ ). En general los gobiernos de VEN, ECU, BOL, NIC son vistos como parte del grupo radical de la izquierda en la región en este periodo, no siendo necesariamente este el caso de Lugo y Sánchez Cerén en PRY y SLV. Excepto por estos dos últimos casos, la radicalidad de las políticas de este grupo de países en cuando a su agenda redistributiva y de políticas anti-mercado se vio favorecida por la consecución de mayoría parlamentaria y mandatos fuertes a través de amplias victorias electorales (Biglaiser 2016). En el caso de la política previsional, solamente BOL y SLV habían tenido una reforma pro-mercado en los años noventa; la de Bolivia fue una reforma sustitutiva más radical que la chilena, y esto sumado a la radicalidad del gobierno de izquierda de Morales, puede ser una pista clara de incentivos para proponer modificaciones profundas.

Al mismo, estos casos pertenecen al conjunto de países con muy malos resultados de la política previsional ( $MRESULT$ ); en las clasificaciones reeditadas de Mesa-Lago (2008), justamente pertenecen al grupo que ha empeorado relativamente los resultados respecto de finales de los años ochenta. Aunque no aparece tan claro en la configuración causal, revisando los detalles de las reformas de cada caso, se observa una tendencia clara de ausencia de presiones demográficas ( $\sim TENVEJ$ ), pero también se observan variaciones en términos de las presiones económicas.

En general estos resultados obtenidos analizando solo las configuraciones empíricas (realmente existentes) guardan una relación muy estrecha con los que se obtienen en la solución parsimoniosa, es decir, en el proceso de minimización lógica que incluye todas las configuraciones lógicamente posibles, observadas o no observadas empíricamente. De nuevo se evidencia un término de la solución que es totalmente redundante (último término en la parte inferior de la Tabla 5.5). También volvemos a observar que la presencia de gobiernos de izquierda ( $IDEOL$ ) aparece como un elemento similar en todos los casos, confirmando su peso relativo como condición necesaria del análisis de la Tabla 5.2.

Realizando un proceso simple de reagrupar los términos de la solución parsimoniosa, podemos obtener la siguiente expresión como solución general:

$$IDEOL (LEGADO + MRESULT + econodem) \rightarrow PROSOL$$

Esta solución implica que debería esperarse que ocurran reformas que fortalezcan los instrumentos, pilares o subsistemas previsionales basados en el principio de solidaridad social (*PROSOL*), en aquellos casos en los que se observe la presencia de gobiernos de izquierda (*IDEOL*) combinada con un legado institucional de reformas que en el pasado favorecieron el ahorro individual (pro-mercado) (*LEGADO*), o, combinada con un muy mal desempeño de la política previsional (*MRESULT*), o, combinada con un contexto económico favorable y con la ausencia de presiones demográficas por envejecimiento (*econodem* =  $\sim$ *ECONODEM*). La primera combinación evidentemente refleja la trayectoria de los países con gobierno de izquierda que en la década analizada más han intentado realizar reformas previsionales (de diferente alcance) para fortalecer la solidaridad del sistema y que venían de una política pro-ahorro individual y en general de políticas estructurales liberalizadoras en los noventa (ARG, BOL, CHL, URY, SLV). La segunda y tercera trayectorias representan países que no necesariamente (aunque algunos sí) vieron modificados estructuralmente sus sistemas en los años noventa, pero que son conocidos históricamente por ser de los más rezagados en la región en términos del logro de resultados en la política previsional. Además, en general estos países no tienen actualmente fuertes presiones demográficas, y con el ciclo económico expansivo tuvieron espacio fiscal para buscar reformas pro-solidaridad.

Estos resultados confirman que la dirección de las reformas ha estado explicada en buena medida según las expectativas de la teoría de los recursos de poder (*IDEOL*); pero que la trayectoria previa de la política previsional (*LEGADO*) también marca en buena medida los incentivos de estos gobiernos para reformar, ya sea por la “deuda social histórica” en términos de los malos resultados persistentes de la política (*MRESULT*), o por cargar con la historia de la privatización del sistema previsional, tema que en la agenda política ha sido muy rentable para las izquierdas en la región en la primera década del siglo XXI.

## **5.2. De la comparación al estudio de casos en profundidad (*process tracing*): hipótesis sobre un mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas previsionales que fortalece el principio de solidaridad social**

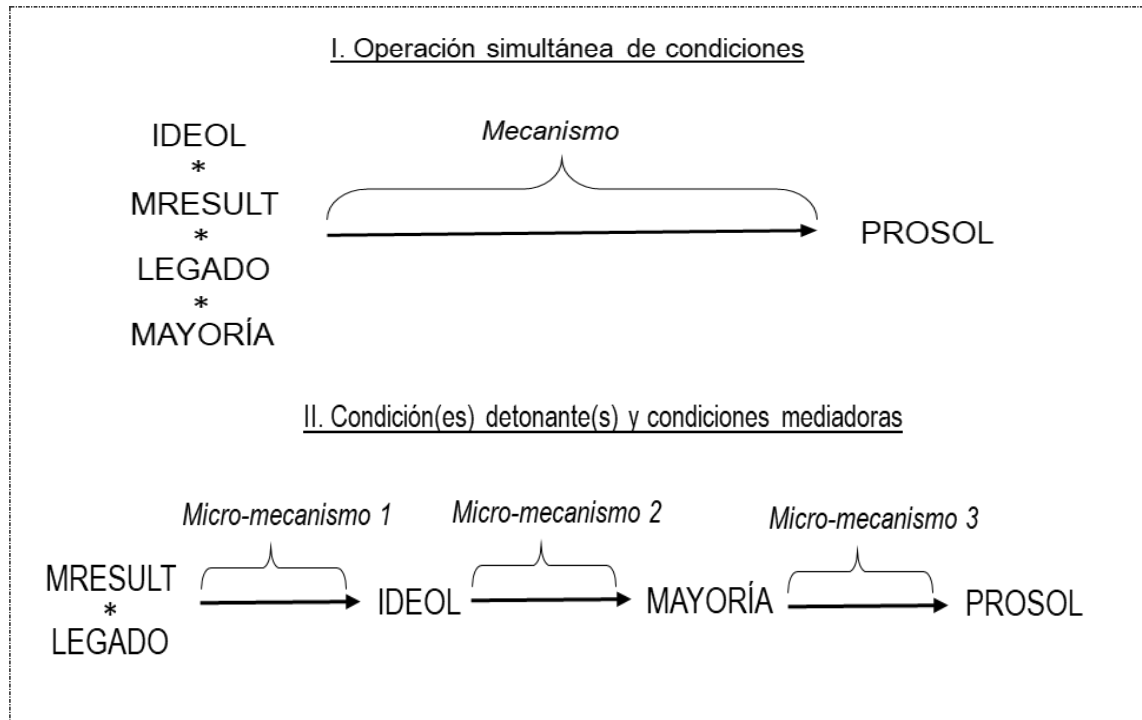
Como es de esperarse con cualquier método, hasta ahora el fsQCA ha contribuido a resolver una parte de los problemas con los que trata esta investigación. Por lo menos se tiene mayor certeza de que la dirección de las reformas se puede explicar en buena medida sobre la base de las ideas programáticas (ideologías) que portan o defienden los actores políticos dominantes, iniciando por el gobierno y su coalición parlamentaria. Sin embargo, como ha sido señalado con bastante claridad (Beach y Rohlfing 2016) una cosa (no menor) es encontrar un conjunto de condiciones causales que pueden asociarse con la presencia de un efecto o resultado de interés, pero otra muy diferente (aunque complementaria) es explicar la forma específica en la que esas condiciones causales se combinan en un proceso concreto, históricamente acotado, al nivel de uno o varios casos de análisis. Esto es justamente lo que ahora queda por hacer, puesto que, si el QCA enfrenta de manera eficiente los desafíos de la equifinalidad al nivel de las condiciones causales, ahora es necesario plantear hipótesis concretas que permitan enfrentar el problema de la equifinalidad pero en términos de mecanismos causales.

Este capítulo simplemente termina presentando el modelo teórico de la hipótesis sobre el mecanismo causal que conduce de las ideas pragmáticas de los gobiernos de izquierda hasta la realización de cambios de tercer orden en las políticas previsionales en los casos de Argentina (2008) y Bolivia (2010). Nótese que la complementariedad entre QCA y el seguimiento/trazado de procesos causales (*process tracing*) es muy alta, y que este segundo método es quizás estrictamente necesario para dar mayor fuerza al examen en profundidad de los resultados comparados del QCA, hecho que determina la concepción subyacente de diseño metodológico basado en casos (ver Emmenegger et al 2013; Beach y Pedersen 2016; Rihoux y Lobe 2009; 2015).

Como señala Beach (2018), a la hora de modelar un proceso causal, a la hora de hacer el tránsito desde el análisis comparado basado en condiciones causales hacia el análisis de caso basado en mecanismos causales, es necesario un proceso de traducción semántica y conceptual. Algunas condiciones causales encontradas en el análisis combinatorio no necesariamente operan como partes efectivas del mecanismo causal, sino que pueden convertirse en el detonante o en elementos o condiciones contextuales (para una discusión específica sobre “*triggers v.s. drivers*” en reformas del estado de bienestar ver Guiraudon y

Martin 2013). En la siguiente figura se proponen dos diferentes ejemplos de trayectorias causales a partir de las condiciones evaluadas con el QCA.

**Figura 5. 1. Ejemplo de dos secuencias o procesos de combinación del mismo resultado del fsQCA sobre el cambio previsional que fortalece la solidaridad**



**Fuente:** Elaborado por el autor tomando como referencia la discusión de Beach y Rohlfing (2016).

Por ejemplo, en el análisis anterior la ausencia de presiones económicas y/o demográficas puede ser perfectamente definida como parte del contexto que garantiza la homogeneidad causal en el análisis en profundidad de los dos casos. Mientras que la ideología y la dinámica de resultados que evidencia la política sí se convierten en partes claves del proceso de cambio, de la secuencia de combinación de las condiciones causales. Por otro lado, los malos resultados probablemente se ubican como parte inicial del proceso, como un detonante a partir del cual el gobierno estructura una estrategia de disputa en el terreno ideacional, de los paradigmas de política (instrumentados mediante sus ideas programáticas) para socavar la legitimidad de las ideas vigentes del *statu quo*. A partir de allí, se puede pensar en un proceso similar a la experimentación para introducir ajustes, muy similar a la modalidad de *layering* (Weaver 2010; 2015; Wilder y Howlett 2015), que fortalezcan una visión distinta de la política del *statu quo*. Si el gobierno logra construir una propuesta de reforma de la política previsional inspirada o fundamentada en el principio de solidaridad social (política más equitativa y más redistributiva), un aspecto posterior determinante será garantizar que ésta

atraviase favorablemente el proceso de debate público con actores claves y el trámite legislativo respectivo sin que sea alterada en sus ideas fundamentales.

De manera esquemática, este segundo proceso ha sido modelado en la siguiente Tabla XXX, y será el punto de partida de los próximos dos capítulos puesto que contiene el esquema general del mecanismo causal hipotetizado, que conduce a cambios de tercer orden en Argentina (2008) y Bolivia (2010).

**Tabla 5. 6. Modelación de Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas para el análisis de casos en profundidad: Reformas Previsionales en Argentina (2008) y Bolivia (2010).**

<b>CONDICIONES CONTEXTUALES:</b>						
Crecimiento Económico + No-Efecto Difusión por IFI (terminó en 2004/5) + Nuevas ideas en IFI (BM, BID, OIT) mucho menos opuestas a agenda redistributiva de Izquierda en la región + Alta Informalidad Laboral						
Nivel	DETONANTE T	A	ENTIDADES Y ACTIVIDADES (en negrita)			RESULTADO R
			B	C	D	
<b>Teórico</b>	<b>Acumulación de anomalías</b>	Ideas del <i>Statu-Quo</i> (SQ) <b>son desacreditadas</b>	Ideas $\neg$ SQ <b>ganan</b> legitimidad social y política ( $\Delta$ locus de autoridad)	Ideas $\neg$ SQ <b>orientan</b> propuesta de cambio de política ( $\Delta$ paradigma)	Propuesta de cambio de política <b>supera</b> Puntos/ Actores de Veto	<b>Cambio de tercer orden</b> de Políticas Públicas
<b>Operacionalización</b>	La política pública <b>evidencia</b> fallas que contradicen sus objetivos básicos	Diversos actores <b>critican</b> ideas fundamentales de la política pública SQ	Ideas fundamentales $\neg$ SQ sobre campo de política <b>son adoptadas</b> por autoridades Gob	Ideas fundamentales $\neg$ SQ sobre el campo de política <b>orientan</b> propuesta de cambio de política	El proyecto de reforma aprobado <b>no sufre</b> cambios en sus ideas fundamentales sobre el campo de política	Cambio institucional en la política <b>evidencia</b> nuevo paradigma de política pública
<b>Hipótesis operativas (h)</b>	$h_T$ La política de pensiones <b>evidencia</b> fallas recurrentes	$h_A$ Actores Edo y No-Edo <b>critican</b> ahorro individual como único fundamento de política de pensiones	$h_B$ Nuevo Gob <b>incorpora en agenda</b> solidaridad y equidad como fundamentos de la política de pensiones	$h_C$ Solidaridad y equidad <b>orientan</b> propuesta del Gob de cambio de política de pensiones	$h_D$ Gob <b>consigue apoyo mayoritario</b> para reforma sin alterar solidaridad y equidad como principios de sistema pensional	$h_R$ La nueva política de pensiones <b>implementa</b> mix objetivos e instrumentos fundamentados en solidaridad y equidad

**Fuente:** Elaborado por el autor

\*SQ: Status Quo | “Ideas  $\neg$ SQ”: Ideas distintas a las del Status Quo | Edo: Estado | “Actores No-Edo”: Actores no estatales

### *Parte III*

#### *Análisis en profundidad de casos: mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas en la reforma previsional de Argentina (2008) y Bolivia (2010)*

Esta tercera parte del informe de investigación se dedica al análisis de casos en profundidad de las reformas previsionales de Argentina (2008) y Bolivia (2010) que representan las denominadas “re-reformas”: cambios paradigmáticos de políticas previsionales que buscan restituir la hegemonía del principio de solidaridad social en sus sistemas previsionales. La siguiente Tabla III.1 muestra de manera global el modelo del argumento (hipótesis) de esta parte de la investigación en términos de razonamiento lógico bayesiano (ver Van Evera, 1997; Collier 2011; Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fairfield & Charman 2017), tanto en el nivel teórico como en el nivel operativo, para los casos de investigación en profundidad mediante el seguimiento/trazado de procesos causales. Este modelo pretende mostrar una continuidad en el proceso de transmisión de las fuerzas causales al ser leído de manera horizontal (cada fila), es decir, al interior de cada nivel de análisis (o nivel de abstracción). Pero también pretende mostrar coherencia para cada una de las partes del proceso causal (“entidad + actividad”) al ser leído de manera vertical (cada columna), es decir, entre los diferentes niveles de análisis (o niveles de abstracción).

Así, partiendo del nivel teórico, tal y como fue descrito previamente en el Capítulo 1, el “proceso de cambio de tercer orden” a través del mecanismo causal de “cambio paradigmático de políticas públicas” es detonado [**DETONANTE T**] por la acumulación de anomalías, que operativamente se comprenden como un tipo especial de fallas de la política pública, a saber, aquellas fallas recurrentes que contradicen los principios e ideas fundamentales (el paradigma vigente, que equivale a la expresión “ideas del *Statu Quo* (SQ)”) sobre las cuales se diseñó la política vigente. Estos hechos concretos, es decir, la acumulación de este tipo de fallas, llevan a un proceso de disputa en el terreno ideacional, en medio de la cual las ideas del paradigma de política vigente son desacreditadas, hecho que se propone operacionalizar en la existencia de críticas de actores de diversa naturaleza sobre las ideas fundamentales sobre las cuales se diseñó la política previsional vigente [**PARTE A**].



**Tabla III. 1. Modelo, hipótesis y predicciones empíricas observables del Mecanismo Causal de cambio paradigmático en las políticas previsionales en las políticas previsionales en Argentina (2008) y Bolivia (2010)**

<b>CONDICIONES CONTEXTUALES:</b> Crecimiento Económico + No-Efecto Difusión por IFI (terminó en 2004/5) + Nuevas ideas en IFI (BM, BID, OIT) mucho menos opuestas a agenda redistributiva de Izquierda en la región + Alta Informalidad Laboral						
Nivel	DETONANTE	ENTIDADES Y ACTIVIDADES (en negrita)				RESULTADO
	T	A	B	C	D	R
Teórico	Acumulación de anomalías	Ideas del <i>Statu-Quo</i> (SQ) <b>son desacreditadas</b>	Ideas $\neg$ SQ <b>ganan</b> legitimidad social y política ( $\Delta$ locus de autoridad)	Ideas $\neg$ SQ <b>orientan</b> propues-ta de cambio de política ( $\Delta$ paradigma)	Propuesta de cambio de política <b>supera</b> Puntos/ Actores con poder de Veto	<b>Cambio de tercer orden</b> de Políticas Públicas
Operacionalización	La política pública <b>evidencia</b> fallas que contradicen sus objetivos básicos	Diversos actores <b>critican</b> ideas fundamentales de la política pública SQ	Ideas fundamentales $\neg$ SQ sobre campo de política <b>son adoptadas</b> por autoridades Gob	Ideas fundamentales $\neg$ SQ sobre el campo de política <b>orientan</b> propuesta de cambio de política	El proyecto de reforma aprobado <b>no sufre cambios</b> en sus ideas fundamentales sobre el campo de política	Cambio institucional en la política <b>evidencia</b> nuevo paradigma de política pública
Hipótesis operativas (h)	$h_T$ La política de pensiones <b>evidencia</b> fallas recurrentes	$h_A$ Actores Edo y No-Edo <b>critican</b> ahorro individual como único fundamento de política de pensiones	$h_B$ Nuevo Gob <b>incorpora en agenda</b> solidaridad y equidad como fundamentos de la política de pensiones	$h_C$ Solidaridad y equidad <b>orientan</b> propuesta del Gob de cambio de política de pensiones	$h_D$ Gob <b>consigue apoyo mayoritario</b> para reforma sin alterar solidaridad y equidad como principios del sistema pensional	$h_R$ La nueva política de pensiones <b>implementa</b> instrumentos fundamentados en solidaridad y equidad
Hipótesis alternativas ( $\neg$ h)	$\neg h_T$ La política pública <b>NO-evidencia</b> fallas recurrentes	$\neg h_A$ Actores Edo y No-Edo <b>NO-critican</b> ahorro individual como único fundamento de la política de pensiones	$\neg h_B$ Nuevo Gob <b>NO-incorpora en agenda</b> solidaridad y equidad como fundamento de la política de pensiones	$\neg h_C$ Solidaridad y equidad <b>NO-orientan</b> propuesta del Gob de cambio de política de pensiones	$\neg h_D$ Gob <b>NO-consigue apoyo mayoritario</b> para reforma sin alterar solidaridad y equidad como principios del sistema pensional	$\neg h_R$ La nueva política de pensiones <b>NO-implementa</b> instrumentos fundamentados en solidaridad y equidad

Predicciones Empíricas Observables (pruebas tipo Hoop)

<b>P<sub>T</sub>1</b> La política de pensiones tiene baja aceptación entre sus usuarios	<b>P<sub>A</sub>1 (Nodalidad)</b> Informes oficiales señalan límites del ahorro individual como fundamento único del sistema previsional	<b>P<sub>B</sub>1 (Nodalidad)</b> Informes oficiales del sistema previsional plantean necesidad de reorientación hacia solidaridad y equidad	<b>P<sub>C</sub>1</b> Objetivos generales de proyecto de reforma buscan mejorar solidaridad y equidad del sistema de pensiones	<b>P<sub>D</sub>1</b> El gobierno negocia incorporación de demandas de centrales obreras para neutralizar su oposición	<b>P<sub>R</sub>1 (Nodalidad)</b> Gov. promueve nueva política de pensiones como un gran cambio (ruptura con pasado)
<b>P<sub>T</sub>2 (Nodalidad)</b> Información oficial reconoce fallas de la política de pensiones como recurrentes	<b>P<sub>A</sub>2 (Autoridad)</b> Cambios parciales se justifican para solucionar límites del ahorro individual como fundamento del sistema previsional	<b>P<sub>B</sub>2 (Autoridad)</b> El nuevo Gov. incorpora principios de solidaridad y equidad para sistema previsional en medidas específicas de Gobierno	<b>P<sub>C</sub>2 (Nodalidad)</b> Gov anuncia proyecto de reforma pensional como un gran cambio por estar centrado equidad y solidaridad	<b>P<sub>D</sub>2</b> Oposición de actores económicos neutralizada con negociaciones que aseguran sus inversiones	<b>P<sub>R</sub>2 (Autoridad)</b> Nuevos objetivos de política de pensiones establecidos a nivel normativo, estratégico y operacional
<b>P<sub>T</sub>3 (Tesoro)</b> Persiste alta presión fiscal debido a costos de transición prolongados en el tiempo	<b>P<sub>A</sub>3 (Tesoro)</b> Debates sobre gasto público evidencian poca disminución de presión fiscal con pensiones basadas en ahorro individual	<b>P<sub>B</sub>3 (Tesoro)</b> Gov incluye en debate sobre gasto público necesidad de recursos para mejorar solidaridad y equidad en sistema previsional	<b>P<sub>C</sub>3 (Autoridad)</b> Reforma pensional busca carácter de Ley General y/o Reforma Constitucional para asegurar cambio general	<b>P<sub>D</sub>3</b> El partido/coalición de Gov cuenta con mayoría parlamentaria para superar vetos institucionales	<b>P<sub>R</sub>3 (Tesoro)</b> Recursos de fondos de pensiones son (re)dirigidos hacia nuevos objetivos de política
<b>P<sub>T</sub>4 (Organización)</b> Persisten problemas de ineficiencia en administración del sistema pensional	<b>P<sub>A</sub>4 (Organización)</b> Responsables sectoriales señalan límites de modelo de ahorro individual para mejorar cobertura y calidad pensión.	<b>P<sub>B</sub>4 (Organización)</b> Autoridades señalan necesidad de reforma institucional para mejorar solidaridad y equidad en sistema previsional	<b>P<sub>C</sub>4 (Tesoro)</b> Proyecto de reforma incluye instrumentos financieros orientados a garantizar solidaridad y equidad de sistema previsional	<b>P<sub>D</sub>4</b> La ley aprobada supera control de constitucionalidad sin cambios sustanciales	<b>P<sub>R</sub>4 (Tesoro)</b> Implementación de nuevos instrumentos de financiación del sistema pensional para nuevos objetivos de solidaridad y equidad
<b>P<sub>T</sub>5 (Resultados)</b> Persisten problemas de cobertura y calidad de las prestaciones en sistema pensional	<b>P<sub>A</sub>5</b> Actores No-Edo señalan crisis de política previsional debido a modelo centrado en ahorro/capitalización individual	<b>P<sub>B</sub>5</b> Actores No-Edo señalan necesidad de reforma previsional que fortalezca solidaridad y redistribución	<b>P<sub>C</sub>5 (Organización)</b> Proyecto de reforma busca reforzar administración y vigilancia pública del sistema pensional	<b>P<sub>D</sub>5</b> Legisladores apoyan aprobación de reforma aludiendo a gran cambio por beneficios futuros	<b>P<sub>R</sub>5 (Organización)</b> Cambio y/o reforma en instituciones responsables de la política de pensiones enfatizan solidaridad y equidad

\*Fuente: Elaborado por el autor

En esta disputa, como resultado, un conjunto distinto de ideas que dan fundamento al diseño de la política pública (“ideas  $\neg$ SQ”<sup>35</sup>) ganan legitimidad social y, quizás más importante, también ganan legitimidad política (esto se aproxima claramente a lo que Hall denominó “cambio del locus de autoridad”). Una de las formas más claras en las que operativamente se presenta este concepto es que el gobierno, o quien ocupe el lugar de autoridades públicas/políticas, adopte estas ideas distintas (“ideas  $\neg$ SQ”) dentro de su agenda de políticas públicas, o en un sector determinado, y con frecuencia esto se presenta como una forma de hacer frente, al menos parcialmente, a las fallas que evidencia la política, aunque se debe alertar que en esta parte del proceso nunca se evidencia una ruptura completa/total con el paradigma vigente de la política **[PARTE B]**.

Es por esto que solamente en la tercera parte del mecanismo causal se evidencia una concreción del cambio de paradigma, es decir, se ha llegado de manera efectiva al terreno de unas ideas fundamentales diferentes para elaborar un nuevo diseño de la política, y esto operativamente es lo que da lugar a la intención de las autoridades (el gobierno, el poder ejecutivo principalmente) de proponer un proyecto concreto de re-diseño general de la política pública **[PARTE C]**. Ahora, si bien hasta aquí alguien puede decir que teóricamente la discusión se circunscribe casi exclusivamente al terreno ideacional, ya se ha señalado que la ontología de las políticas públicas está lejos de corresponder con esta reducción, y que necesariamente debe ampliarse hacia el terreno institucional en el que las ideas normalmente tienden sus anclas “reales”.

Es por esto que la cuarta parte del mecanismo causal señala que sí y solo sí se producen unas interacciones políticas con actores relevantes y un desbloqueo de los puntos de veto en el proceso de elaboración de políticas de un país concreto, el mencionado cambio de paradigma (cambio ideacional) puede producir un cambio de tercer orden en una política pública (cambio institucional, que constituye el resultado concreto). Operativamente esto significa que el proyecto de rediseño de la política supera los posibles actores y puntos de veto sin sufrir cambios sustantivos en/sobre las ideas fundamentales diferentes al *statu quo* (“ideas  $\neg$ SQ”) en el campo de políticas de que se trate **[PARTE D]**. Finalmente, este proceso se concreta como

---

<sup>35</sup> Se ha preferido hablar de “ideas diferentes al Statu Quo” y no de “ideas nuevas” porque en estricto sentido no necesariamente tienen que ser nuevas las ideas que soporten un paradigma de política distinto, pueden ser eventualmente (como parece ser este caso de investigación) ideas “viejas” como la solidaridad social o la redistribución que siempre estuvieron históricamente en la discusión de los sistemas previsionales.

resultado en un cambio de tercer orden de la política pública que operativamente, como evidencia, se expresa en la forma de un cambio institucional: nuevas o renovadas instituciones que “portan” ideas distintas a las dominaban previamente en la política pública  
**[RESULTADO R].**

La segunda parte de la Tabla III.1 del modelo de cambio paradigmático de políticas públicas corresponde a las hipótesis específicas y las pruebas empíricas de las mismas, sobre el caso de análisis, tanto temáticamente como en los países concretos de estudio en profundidad. Como esta investigación aspira a evaluar la existencia de un mismo proceso causal (mecanismo causal) en los dos casos, entonces, por definición se comparten las hipótesis sobre cada parte del mecanismo ( $h_T, h_A, h_B, h_C, h_D$  y  $h_R$ ), así como las predicciones empíricas observables. Vale la pena recordar que por la estrategia del diseño de investigación explicada en el Capítulo 2, teniendo en cuenta la naturaleza ontológica del seguimiento de procesos causales (*process tracing*), se postula para evaluar una única hipótesis de trabajo ( $h_X$ ), y el conjunto de otras hipótesis posibles se sintetiza en la negación de la hipótesis de trabajo ( $\neg h_X$ ). Por otra parte, es al nivel de las predicciones empíricas donde se hace el mayor esfuerzo de usar el potencial de los instrumentos NATO, diseñando pruebas empíricas que se puedan sistematizar dentro de estas cuatro categorías de recursos con las que cuenta el estado para diseñar e implementar sus políticas.

Sobre las pruebas empíricas debe recordarse también que, como se señaló en el Capítulo 2 y como será desarrollado más adelante en términos de análisis bayesiano formal, las pruebas sobre los instrumentos NATO deben ser conceptualizadas como pruebas tipo aro (*hoop test*) según las categorías previamente descritas (*Straw-in-the-wind; Hoop; Smoking-gun; Double-Decisive tests*). Las otras pruebas que no son sobre instrumentos NATO (en menor cantidad) también serán tratadas como de la misma categoría para tener un nivel de certeza relativamente alto a pesar de sacrificar en parte exclusividad en sentido estricto, y para evitar problemas de agregación de probabilidades bayesianas entre pruebas de diferente naturaleza tal y como se explicó en el Capítulo 2.

En el caso del **DETONANTE (T)**, si la política previsional evidencia fallas recurrentes frente a las ideas que fundamentaron su diseño ( $h_T$ ) se debería encontrar evidencia de que: los informes de instituciones oficiales encargadas de producir información estadística sobre los principales indicadores de resultados de la política previsional muestren esos problemas/fallas

persistentes ( $P_{T2}$  y  $P_{T5}$ ); la afectación sobre las finanzas públicas por el financiamiento del sistema previsional sea persistente y no disminuya la presión fiscal ( $P_{T3}$ ); siguen existiendo problemas de ineficiencia en la administración del sistema previsional, en su gestión directa así como en los órganos de supervisión, vigilancia y control ( $P_{T4}$ ); y, finalmente, se debería encontrar evidencia de que diversos actores no estatales (gremiales, movimientos sociales, obreros, partidos políticos, etc.) se quejan de estas fallas recurrentes mostrando que la población en general tiene una opinión desfavorable del funcionamiento del sistema previsional ( $P_{T1}$ ).

En la **PARTE A** del mecanismo causal, si diversos actores estatales y no-estatales critican el principio del ahorro individual como único fundamento de la política previsional ( $h_A$ ), se debería encontrar evidencia de que: los informes de autoridades oficiales señalen los límites del ahorro individual como fundamento único del sistema previsional ( $P_{A1}$ ); las propuestas de cambios parciales a la política previsional se justifiquen o motiven en buscar soluciones a los límites que evidencia el principio de ahorro individual como fundamento del sistema previsional ( $P_{A2}$ ); los debates sobre gasto público evidencien poca disminución de la presión fiscal debido al sistema previsional basado en el principio de ahorro individual ( $P_{A3}$ ); las instituciones responsables del sector señalen públicamente los límites del modelo previsional basado en el ahorro individual para mejorar la cobertura y calidad de las jubilaciones/pensiones ( $P_{A4}$ ); y, evidencia de que los actores no-estatales (políticos, sociales, económicos) señalen la existencia de una crisis de/en la política previsional debido al modelo centrado en el principio de ahorro y capitalización individual ( $P_{A5}$ ).

En la **PARTE B** del mecanismo causal, si el nuevo gobierno o en general las nuevas autoridades públicas del sector han incorporado en su agenda el principio de solidaridad social como fundamento de la política previsional ( $h_B$ ), se debería encontrar evidencia de que: los informes oficiales sobre el sistema previsional planteen la necesidad de reorientar la política hacia la solidaridad social y la equidad ( $P_{B1}$ ); el nuevo gobierno incorpore el principio de solidaridad social en la política previsional como parte de medidas específicas que espera desarrollar (planeación o propuesta concretas de cambios parciales) ( $P_{B2}$ ); el gobierno incluya en el debate sobre gasto público la necesidad de destinar recursos para mejorar la solidaridad social y la equidad en el sistema previsional ( $P_{B3}$ ); se debería encontrar evidencia de que las autoridades del sector señalen la necesidad de modificaciones institucionales que contribuyan a mejorar la solidaridad social y la equidad en el sistema previsional ( $P_{B4}$ ); y, dada la crisis

aducida del sistema previsional centrado en el ahorro individual, es esperable que los actores no estatales (económicos, políticos, sociales) señalen la necesidad de una reforma previsional que se oriente a fortalecer la solidaridad y equidad del sistema previsional ( $P_B5$ ).

Respecto a la **PARTE C** del mecanismo causal, si el principio de solidaridad social efectivamente orienta o da fundamento a la propuesta de cambio/reforma de la política previsional que ha construido el gobierno ( $h_C$ ), se debería encontrar evidencia de que: los objetivos generales de este proyecto de reforma buscan mejorar la solidaridad social y la equidad del sistema previsional ( $P_C1$ ); el gobierno anuncia el proyecto de reforma pensonal como un gran cambio por estar centrado en el principio de solidaridad social y la equidad ( $P_C2$ ); el proyecto de reforma busca tener las características de ser una Ley General y/o una Reforma Constitucional para asegurar que sea efectivo el cambio general de la política previsional ( $P_C3$ ); el proyecto de reforma incluye instrumentos financieros orientados a garantizar mejorías en solidaridad y equidad dentro del sistema previsional ( $P_C4$ ); y, se debería encontrar evidencia de que el proyecto de reforma busca reforzar la administración y vigilancia pública del sistema previsional ( $P_C5$ ).

En la **PARTE D** del mecanismo causal, si el gobierno logra obtener el apoyo mayoritario para aprobar su reforma previsional sin que se altere la idea de solidaridad social como principio fundamental del sistema previsional ( $h_D$ ), se debería encontrar evidencia de que: el gobierno negocia la incorporación de demandas de las centrales obreras para neutralizar su posible oposición social ( $P_D1$ ); la posible oposición de los actores económicos se neutraliza con negociaciones que aseguren sus inversiones ( $P_D2$ ); el partido o coalición de gobierno logra contar con los votos suficientes para garantizar la mayoría parlamentaria ( $P_D3$ ); la ley aprobada supera el control de constitucionalidad sin cambios sustanciales ( $P_D4$ ); y los legisladores que apoyan la aprobación de la reforma aluden a un gran cambio por beneficios futuros.

Por último, en el **RESULTADO R** del proceso causal, si efectivamente el nuevo diseño de la política de pensiones implementa instrumentos fundamentados en el principio de solidaridad social ( $h_D$ ), se debería encontrar evidencia de que: el gobierno promueva la nueva política de pensiones como un gran cambio y una ruptura con el pasado ( $P_R1$ ); existen nuevos objetivos de la política previsional establecidos a nivel normativo, estratégico y operacional ( $P_R2$ ); los recursos existentes de los fondos de pensiones sean (re)dirigidos hacia el cumplimiento de los

nuevos objetivos de política ( $P_{R3}$ ); se implementan nuevos instrumentos de financiación del sistema previsional para dar cumplimiento a los nuevos objetivos de solidaridad social y equidad ( $P_{R4}$ ); y, los cambios y/o modificaciones en las instituciones responsables de la política previsional enfatizan los objetivos de solidaridad social y equidad ( $P_{R5}$ ).

## Capítulo 6

### **La renacionalización del sistema previsional en argentina. ¿Cambio paradigmático por reversión total de la reforma neoliberal?**

Argentina cuenta con una larga historia en materia de protección social y, específicamente en el campo de la previsión social, se ha convertido en uno de los países pioneros de la región (Mesa-Lago 1978, citado en Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova 2011, 47). La reforma estructural del sistema previsional de inicios de los noventa (1993/1994) creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) y reemplazó al sistema tradicional de reparto por un régimen que, aunque era mixto (público/privado) daba prioridad a la capitalización individual y a la administración privada de Agencias Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Esta reforma se insertaba en un proyecto de mayor transformación del estado que tuvo inicio en 1989 y “resumió y materializó la mayor parte de las orientaciones que por entonces se identificaban con el así llamado ‘Consenso de Washington’” (Danani y Beccaria 2011, 112).

Hacia finales de 2001, Argentina atravesó una profunda crisis económica, llevando a que el gobierno interino de aquel entonces (después de la caída del presidente Fernando de la Rúa) anunciara el estado de moratoria en el pago de la deuda externa y abandonara la paridad fija de la moneda local respecto al dólar. En este contexto, los índices de pobreza y desempleo se dispararon y el PIB cayó aproximadamente 11% (Arza 2012, 2). Con relación a la política previsional, a raíz de la crisis se conformó una comisión de expertos para revisar el sistema previsional vigente, el cual había sido significativamente afectado por la crisis económica y la moratoria puesto que más de la mitad de los fondos privados de pensiones se habían invertido en bonos estatales (Arza 2012, 3). A partir de esta situación se inició un proceso de reforma del sistema previsional argentino, en diferentes etapas y no necesariamente articuladas o planeadas sistemáticamente, desarrollado durante los periodos 2003-2008 y 2009-2015, que abarca los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (en sus dos periodos). Tal y como afirman Danani y Beccaria (2011, 105) sobre el primer periodo que terminó en la renacionalización del sistema, “no estamos frente a una contra-reforma menor: basta observar que a su carácter estratégico se suma el hecho de ser, a nuestro juicio, la más radical de las desarrolladas hasta el momento en Argentina en el campo de la política social”.



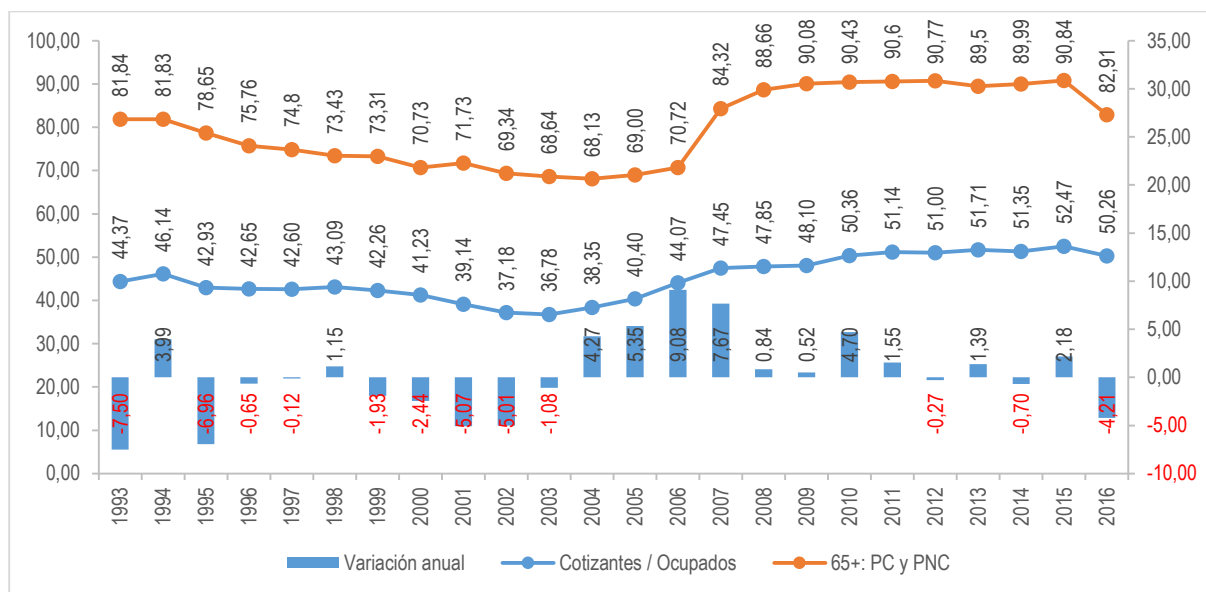
De manera global, este capítulo se divide en cinco secciones adicionales, que se corresponden con cada una de las diferentes partes constitutivas del mecanismo causal de cambio paradigmático. Cada sección contiene la información relevante que permite inferir el grado de validez de cada una de las hipótesis sobre cada parte del mecanismo causal, y por tanto, evaluar el grado de validez del mecanismo causal como un todo. Cada sección se desarrolla presentando las evidencias y fuentes de evidencia que respaldan las pruebas diseñadas para cada parte del mecanismo causal (cinco pruebas en total para cada una de las partes).

### **6.1. Detonante T. Desempeño de la reforma neoliberal, problemas persistentes y anomalías emergentes**

Alineado con la discusión teórica realizada, es importante dejar sentado que el detonante del proceso de cambio paradigmático de políticas públicas son los hechos (resultados de la política pública vigente), es decir una realidad empírica concreta, y no el debate o interpretación sobre estos hechos. Si se quiere se puede pensar de manera concreta en el campo previsional que el detonante del cambio corresponde a los “factores objetivos”. Esto es lo que diferencia el detonante de las partes A y B del mecanismo causal, en donde la hipótesis y las pruebas están relacionadas por la interacción de diferentes actores disputando la interpretación de estos hechos.

De manera global, durante la década de 1990 la reforma del sistema previsional argentino, siguiendo las tendencias del periodo, supuso “desde la privatización institucional y la individualización del principio de protección; hasta la asignación al estado de un rol subsidiario al del funcionamiento de los mercados y de la autoprotección”. Ya a comienzos del siglo XXI, las consecuencias empíricas de esta reforma evidenciaron problemas de cobertura y calidad de las prestaciones, así como la persistencia de alta presión fiscal (lo que justamente intentaba combatir). Los efectos fueron “la disminución de la cobertura (con la consiguiente desprotección abierta), bajas garantías de acceso a beneficios y una agudización del déficit fiscal” (Danani y Beccaria 2011, 104). Esto, erosionó fuertemente la capacidad protectora del sistema (cobertura), así como la capacidad de satisfacer las necesidades (prestaciones) (114-115).

**Figura 6. 1. Argentina: evolución de la cobertura previsional "activa" y tasa de variación anual\*, y cobertura de Beneficiarios de Pensiones (contributivas y/o No-contributivas: PC+PNC) (1993-2016)**



**Fuente:** Adaptado de BID (2017) “Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe”. En la cobertura activa algunos datos se han complementado con información del trabajo de Roffman y Oliveri (2011), quienes tienen una delimitación similar de edades de los aportantes.

\*En sentido estricto se ha seleccionado el % de ocupados de 25-64 años que aportan a la seguridad social.

Respecto de la cobertura (prueba  $P_{T5}$ ), como muestra la Figura 6.1 el sistema previsional argentino se deterioró sistemáticamente en la primera década de funcionamiento de la reforma que introdujo las cuentas de capitalización individual en el sistema mixto (1994-2003). La cobertura “activa”, medida como la proporción de los ocupados (de 25-64 años) que aportan o cotizan efectivamente al sistema para su jubilación, descendió en 10 puntos porcentuales, siendo el nivel más bajo en 2003 en medio de la crisis económica generalizada que vivió el país con “El Corralito” (2001). Por supuesto que este resultado está atado al comportamiento del empleo de manera general, y durante el periodo 2003-2015 la recuperación de la economía y las reformas parciales y estructurales introducidas en el sistema previsional, se asocian con la evidencia de un crecimiento sostenido de la cobertura previsional de los trabajadores, recuperando los diez puntos perdidos en tan solo cuatro años (entre 2007-2008), y creciendo hasta 52% en 2015, es decir 6% más que el nivel de 1994. Más allá de variaciones ligeras, en general estas tendencias son consistentes si se analizan indicadores como Aportantes/PEA o Aportantes/Asalariados, que se encuentran trabajadas en diversos estudios (Curcio y Beccaria 2011, 72; Rofmann y Oliveri 2011; Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova 2011, Cap.4; Beccaria y Danani, 2014).

Vista la cobertura desde el lado de los beneficiarios, Argentina es conocido históricamente como uno de los países de América Latina con mayor tasa de personas de 65+ años que cuentan con una pensión sea contributiva o no (en Argentina las encuestas de hogares no permiten distinguir a los beneficiarios de pensiones contributivas y pensiones no-contributivas –PC y PNC–). Sin embargo, desde la reforma neoliberal de 1994 la proporción de beneficiarios descendió continuamente, y en poco más de una década cayó 13 puntos porcentuales hasta el nivel más bajo en 2003/4; y muy rápidamente, tres años después, recuperó y superó el nivel de los años noventa, y desde 2008/9 poco más del 90% de los adultos mayores cuenta con un pensión (PC o PNC), siendo uno de los niveles más altos de la historia argentina. Esta dinámica de “rebote” acelerado se explica claramente por las medidas implementadas en el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) directamente orientadas a ayudar a los usuarios a completar los requisitos de aportes en su jubilación mediante la flexibilización de las condiciones de acceso al beneficio (el ejemplo claro son las moratorias de 2004 y 2006), y posteriormente en el gobierno de Cristina Fernández con la renacionalización y una nueva moratoria en 2014.

Si tomamos en consideración la distinción por género (Tabla 6.1), estas mismas estadísticas oficiales muestran que la brecha en la cobertura de activos (aportantes/ocupados) ha sido desde los años noventa de 2-4 puntos porcentuales en desmedro de las mujeres. En cuanto a cobertura de beneficiarios, las mujeres estuvieron desde los años noventa y hasta el 2007 entre 7-10 puntos por debajo de la cobertura de los hombres, pero desde 2008 la proporción de mujeres mayores de 65 años que perciben un beneficio de pensión (contributiva o no) es entre 2-5 puntos porcentuales mayor que la de los hombres de 65+ años. Aunque en algunos periodos no necesariamente se profundizaron las brechas de género, lo que es claro es que durante el periodo de vigencia del sistema previsional mixto las brechas de género no se redujeron y esto sólo empezó a evidenciarse luego de la renacionalización del sistema.

**Tabla 6. 1. . Argentina: Cobertura (aportantes/ocupados) y Beneficiarios de Pensión Contributiva, según Sexo (%) y Quintiles de Ingreso (%) en el régimen de AFJP (1997-2007)**

Año	Cobertura de Aportantes/Ocupados (%), por Sexo (Hombres, Mujeres) y Quintil (Q1-Q5)							Personas 65+ Beneficiarias de Pensión Contributiva (%), por Sexo (Hombres, Mujeres) y Quintil (Q1-Q5)						
	H	M	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	H	M	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
1994	51,39	49,98	42,18	53,04	55,53	55,31	57,46	85,68	72,58	58,65	82,00	80,45	85,13	84,46
1995	48,80	48,49	36,46	49,73	52,09	59,62	55,03	86,61	71,89	58,10	79,23	82,92	85,24	86,67
1996	48,88	46,73	33,00	52,01	52,52	55,74	56,51	85,24	70,55	59,03	79,37	82,41	83,88	80,59
1997	48,05	46,05	31,24	47,34	52,45	56,62	56,46	80,82	71,60	57,62	77,15	83,85	83,41	77,49
1998	46,74	45,42	29,15	43,01	51,50	57,80	55,54	80,61	68,62	56,71	72,91	80,70	80,53	78,94
1999	46,28	45,40	28,07	43,46	50,86	55,62	58,87	79,00	69,67	57,62	72,02	78,86	80,80	81,23
2000	45,61	44,78	24,07	42,93	51,43	55,64	58,86	74,88	68,01	50,77	67,12	77,83	80,40	80,77
2001	44,86	44,35	21,59	41,06	51,39	57,47	59,04	76,34	68,56	50,05	67,35	81,63	79,77	81,47
2002	40,13	42,02	11,27	35,68	46,82	54,12	59,88	73,39	66,96	52,56	64,12	76,24	78,32	80,86
2003	40,17	36,76	12,66	31,19	43,16	51,47	55,08	74,46	64,78	41,46	70,44	73,89	79,27	78,12
2004	41,31	37,56	12,27	33,03	44,05	52,44	56,82	73,48	64,65	41,56	65,97	75,42	80,02	77,65
2005	42,83	40,20	14,41	34,35	46,30	55,27	58,27	73,09	66,41	42,96	67,20	77,53	78,93	78,37
2006	45,83	43,13	17,70	37,11	49,33	57,28	62,04	75,48	67,57	45,34	64,84	81,11	83,21	79,06
2007	49,72	46,79	24,72	42,39	53,73	58,86	62,79	82,31	85,65	69,06	89,61	89,94	88,12	84,86
2008	50,04	47,36	22,87	44,28	52,50	60,51	64,42	85,56	90,76	79,61	93,00	89,22	92,46	89,01
2009	49,59	49,54	22,14	44,67	54,62	60,97	65,43	88,08	91,45	82,57	94,03	93,95	91,62	88,22
2010	51,65	50,42	25,28	45,70	54,39	62,91	67,41	87,46	92,37	84,52	94,55	94,86	91,11	87,09

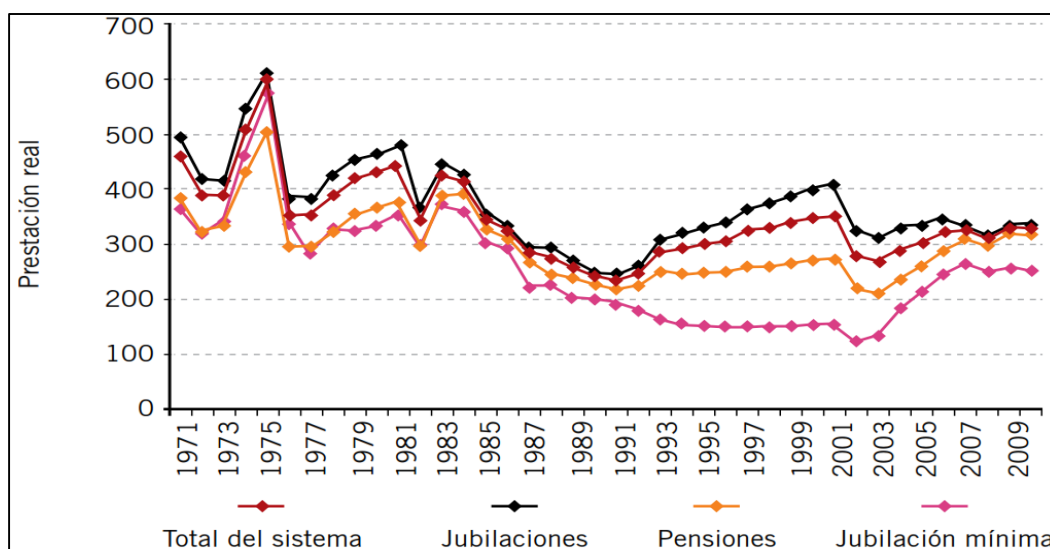
*Fuente:* Adaptado de Rofman y Oliveri (2011, 45 y ss), que trabajan a partir de datos oficiales de Encuestas de Hogares

Para terminar de mostrar las evidencias de la prueba  $P_{75}$ , se debe señalar que luego de la reforma neoliberal la calidad de las prestaciones, es decir, el monto de los pagos recibidos como pensión/jubilación no mejoró y, de hecho, empeoró. Esta fue una de las promesas más importantes del proceso de privatización (parcial o total) de los sistemas de jubilaciones en América Latina durante los años noventa: pagar mejores pensiones (Mesa-Lago 2008, 74-81). En Argentina, durante el periodo de vigencia del sistema mixto (1994-2007), y en especial hasta la llegada de Néstor Kirchner en 2003, el monto de las jubilaciones mínimas estuvo congelado por la denominada “Ley de Solidaridad Previsional” (expedida en 1995) que prácticamente dejó a discreción del gobierno central la posibilidad o no de aumentar el “haber jubilatorio” según disponibilidad presupuestaria, contrariando parte de las medidas de la reforma de 1994 que proponían “institucionalizar” reglas de ajuste regulares y previsibles (Cardozo 2016, 108; Entrevista a Oscar Cetrángolo, octubre de 2017).

Como se observa en la Figura 6.2, el haber mínimo quedó congelado en cerca de 150 pesos (constantes de 1997) entre 1994-2000, mientras que el haber promedio era casi el doble del haber mínimo en 1994 y creció un tercio aproximadamente hasta el año 2000 (Bertranou et al 2011, 57; Moreno 2007, 24). Aunque esto parece cumplir la promesa de pagar mejores pensiones, el resultado neto está lejos de ser tal si se tiene en cuenta el recorte concreto de la

protección social: la cantidad de personas que recibían la jubilación mínima en ese mismo periodo (1994-2001) descendió desde 40% hasta 15-16% y la proporción de personas de 65+ cubiertas con una pensión descendió simultáneamente cerca de 13 puntos porcentuales (hasta 68% en 2003). De esta manera, las personas que recibían jubilación mínima se empobrecieron aún más relativamente, se pagaron mejores pensiones a la parte de los jubilados que tenían mayores ingresos, pero en el agregado del sistema una proporción significativamente alta de adultos mayores dejaron de recibir una pensión (contributiva o no contributiva, incluso).

**Figura 6. 2. Evolución de la prestación media real y de la jubilación mínima (1971-2010) (pesos argentinos constantes de 1997)**



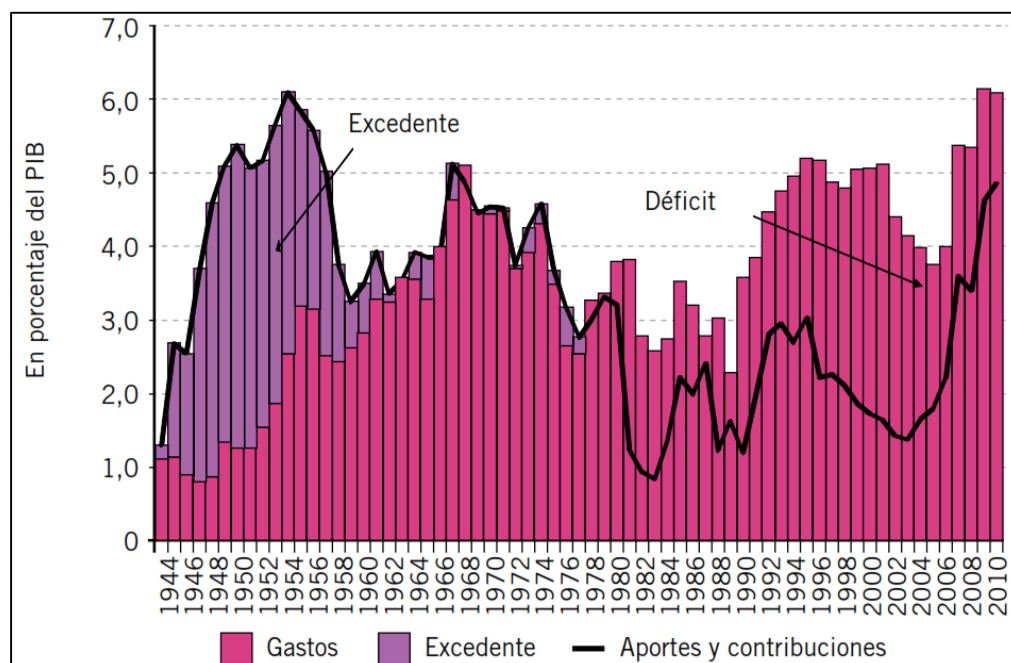
**Fuente:** Tomado de Bertranou et al (2011, 57)

Otro efecto particular de la reforma previsional de los años noventa fue el déficit fiscal (prueba  $P_{T3}$ ) que, contra todos los argumentos en los que se había apoyado la reforma, se explica por las nuevas reglas del sistema previsional, agravado por el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo por la crisis, las cuales desfinanciaron el sistema e incrementaron la necesidad de aporte estatal, en total oposición a lo que la reforma proponía (Danani y Beccaria 2011, 104). La disminución de la tasa de aportantes activos así como la disminución del aporte que debían realizar los trabajadores que se mudaran al nuevo pilar capitalizado, llevaron a que el sistema globalmente se viera afectado en su financiamiento; esta situación se agravó en medio de la crisis de comienzo de siglo con nuevas medidas excepcionales de reducción de la tasa de aportes del trabajador y también de la contribución del empleador, niveles que solo fueron restituidos durante el gobierno Kirchner (Cetrángolo y Grushka 2004, 12-14). A lo largo de los años noventa el gasto en jubilaciones y pensiones se

mantuvo relativamente invariable alrededor de 8-9% del PIB, y alrededor del 25% del total del gasto público consolidado, no logrando representar un alivio fiscal como era la promesa (Bertranou et al 2011, 59-60). Afectando aún más la salud financiera del sistema se observa un descenso de la relación de aportantes/afiliados al sistema de AFJP de dos tercios a tan solo un tercio entre 1993-2003 (Cetrángolo y Grushka 2004, 33).

“A comienzos de este siglo, el sistema previsional argentino era un desastre desde todo punto de vista que se lo evaluara. El déficit del sistema de pensiones era más grande que el déficit consolidado del sector público, es decir, que tenías un sector público superavitario y un sistema de pensiones en déficit que arruinaba el resultado global. Este déficit era heredado [(ver Figura 6.3)], pero la reforma de 1994 profundizó los problemas que traía el sistema: mantuvo la promesa del beneficio (cerca de 80% de tasa de sustitución) con aportaciones que eran ya insuficientes (alcanzaban para pagar solo 30-35%), y además le sacó parte de los aportantes para enviarlos al sistema capitalizado, y redujo la contribución patronal, y luego la de los trabajadores como medida para aliviar la crisis. Todo esto hacía prever un estrangulamiento del sistema en general” (Entrevista con Oscar Cetrángolo, octubre de 2017).

**Figura 6. 3. El sistema previsional argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y su financiamiento, 1994-2009 (en % del PIB)**



**Fuente:** Tomado de Bertranou et al 2011, 55.

En términos de las cuestiones de administración del sistema previsional mixto (prueba  $P_{T4}$ ), los resultados de algo más de una década de funcionamiento no eran muy halagadores. En

general, se ha señalado (Mesa-Lago 2008, 93-95, 98-99) que entre los diez sistemas previsionales que introdujeron de manera total o parcial las cuentas de capitalización individual y, por tanto, un sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para su gestión, nunca se consolidó una verdadera competencia de mercado, que era el factor que haría disminuir los costos de administración para los usuarios. Por el contrario, se consolidaron en la práctica verdaderos oligopolios (entre 2-11 AFP, con una concentración de dos tercios de los ahorradores en las tres más grandes de cada mercado nacional), que cobran mayores costos de administración e incurrir en gastos adicionales (por publicidad, asesorías, pago de altos honorarios para funcionarios, pago de ganancias, y pérdidas de economías de escala). En promedio entre los diez países con cuentas de ahorro individual en 2005, los costos administrativos representaban 24% de la deducción total que se realiza exclusivamente al trabajador (excepto en Colombia, República Dominicana y El Salvador donde se comparte la deducción con el empleador), variando entre 18,1% en Bolivia (caso extremo de duopolio) y un máximo de 37% en Argentina donde existía una decena de AFJP (107-109); estos costos son mayores que los registrados en otras partes del mundo, y se estima que podrían causar reducciones de una quinta parte en las cuentas de ahorro individual.

En el periodo 1994-2003, las comisiones de la AFJP en Argentina pasaron de representar el 30% al 34 y 39% del total de recaudación en 2002 y 2003 respectivamente. Hasta el año 2001 la comisión cobrada fue relativamente invariable, representando 3,5-3,4% del ingreso imponible del trabajador. Sin embargo, con las reducciones decretadas de los niveles de aporte previsional en medio de la crisis (2001-2002, pasando de 11% a 5% y luego a 7%) el peso relativo de la comisión de administración de las AFJP aumentó significativamente, pasando de representar cerca de una tercera parte a casi la mitad del aporte, incluso, considerando que cuando el aporte era del 5% la comisión cobrada había disminuido en promedio al 2,3% (una reducción cercana a un tercio) (véanse los datos completos históricos para este periodo en Cetrángolo y Grushka 2004, 35-42; LBPS<sup>36</sup> 2003, 40 y ss.). En esta década la competencia se debilitó, y la concentración del mercado en las cuatro principales AFJP se fortaleció desde niveles cercanos a 50% hasta 70-75% del número de afiliados, de aportantes, del fondo y de la recaudación.

---

<sup>36</sup> El “Libro Blanco de la Previsión Social” (2003) fue un trabajo colectivo de actores de diverso tipo (gubernamentales, sociales, académicos, económicos, trabajadores, y organismos internacionales) coordinado por la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional que se creó para estudiar medidas de mejora al sistema previsional por el gobierno interino que sucedió a De la Rúa. En adelante se citará como “LBPS (2003)”

Finalmente, para terminar de presentar las evidencias del detonante, es factible afirmar que el sistema previsional argentino históricamente ha tenido niveles altos de desconfianza por parte de sus usuarios (prueba *P7I*): “[...] desconfianza hacia todo, tanto a la capitalización como al sistema de reparto. Mucha gente tiene la percepción de que uno aporta y al final no va a recibir nada; la gente desconfía del sistema previsional en general” (entrevista a Sergio Rottenschweiler, noviembre de 2017). Respecto de la confianza de las personas en el sistema capitalizado y la administración privada del sistema previsional, es importante recordar que la introducción de las cuentas de capitalización individual (CCI) durante los años noventa era una de las medidas claves en el diseño del conjunto de reformas promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) en el marco de los programas de “ajuste estructural” (Goldberg y Lo Vuolo 2005, 4-5). La reforma previsional neoliberal era vista como la base del desarrollo del mercado de capitales a nivel nacional, y en muchos casos estuvo atada estructuralmente a la privatización (“capitalización” en el lenguaje de los noventa) de empresas nacionales (como efectivamente ocurrió en Argentina y Bolivia). En esta medida, en los países en los que se introdujeron CCI, el sistema previsional se convirtió en un símbolo claro de las bondades o defectos de “la privatización” en general de los servicios que brindaba anteriormente el estado; por ello, el buen o mal desempeño del sistema previsional capitalizado se refleja claramente también en la opinión de la gente sobre la privatización en general.

La información de mediciones de opinión pública de Latinobarómetro (ver Tabla 6.2) confirma el desprestigio paulatino entre los usuarios del sistema de AFJP. Entre 1996-2008, un 30% más de argentinos consideraba que las pensiones/jubilaciones deberían estar mayoritariamente en manos del estado (casi 90%). Para 2007, el 48% de las personas opinaba que el sector privado no debería tener ninguna participación en el sistema de pensiones, y solo el 29% consideraba que debería tener alguna participación minoritaria. Respecto de las privatizaciones en general, las diferentes rondas de encuestas de Latinobarómetro muestran un descenso del respaldo de los argentinos, y en los tres primeros años del nuevo milenio menos del 15% de consideraba que habían sido benéficas para el país; sin embargo, conforme se fue recuperando la economía, durante la década siguiente esta opinión fue siendo menos negativa, aunque las privatizaciones no volvieron a contar con una opinión favorable similar a la de mediados de los años noventa (como máximo solo un tercio de la población consideraba benéficas las privatizaciones cerrando la primera década de este siglo).



**Tabla 6. 2. Opinión pública sobre participación estatal y privada en sistema de pensiones, y sobre beneficios de las privatizaciones para el país**

País	Pensiones deben estar mayoritariamente en manos del Estado			"El Gobierno debería gastar más en Pensiones/ Jubilaciones"	Participación "Minoritaria" o "Ninguna" del Sect. Privado en Pensiones	"Las privatizaciones de las empresas públicas han sido beneficiosas para el país" (% "De acuerdo" + "Muy de acuerdo")										
	1995	1998	2008	1998	2007	1998	2000	2001	2002	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2013
Argentina	60,0	71,3	89,5	92,1	77,4	39,1	26,3	17,3	13,8	11,7	24,5	19,1	17,7	29,5	32,2	20,4
Bolivia	...	62,2	71,4	70,2	47,9	49,4	34,9	24,1	23,1	19,3	26,2	42,7	...	45,1	41,6	50,8
Brasil	73,2	74,8	76,8	87,2	44,9	50,3	31,6	38,6	37,8	32,7	41,0	45,0	49,9	50,6	45,4	44,3
Chile	77,9	83,0	90,2	93,1	55,8	51,0	32,0	43,4	22,0	28,7	37,0	32,9	26,4	33,2	20,3	17,9
Colombia	...	76,5	82,5	84,9	45,6	38,9	30,0	13,5	22,6	24,5	40,2	34,7	34,1	29,9	37,3	25,4
Costa Rica	...	81,5	82,4	81,7	58,0	60,6	39,1	30,9	31,6	...	20,7	29,2	...	36,6	...	0,0
R. Dominic.	...	...	63,1	...	33,0	...	...	...	...	...	...	54,5	38,8	48,1	34,5	42,0
Ecuador	...	59,7	76,0	76,9	48,0	51,8	39,7	31,2	40,3	21,2	30,7	44,7	25,9	52,9	50,4	56,8
El Salvador	...	55,0	80,6	83,7	48,5	53,6	35,0	24,9	35,2	14,7	32,9	38,2	40,0	34,7	44,5	15,7
Guatemala	...	77,7	85,1	83,0	36,4	61,6	29,6	22,5	28,2	15,7	21,7	26,2	33,3	23,1	23,0	27,8
Honduras	...	79,4	80,0	81,0	41,4	47,3	42,5	21,4	33,7	24,9	28,3	33,0	36,3	28,6	33,8	29,5
México	57,0	53,6	83,9	68,2	33,5	49,5	37,4	29,7	27,9	31,3	30,8	40,2	37,3	40,8	38,0	34,8
Nicaragua	...	88,8	88,5	93,8	47,1	45,4	43,0	31,1	30,5	20,2	37,8	28,9	29,2	37,9	37,7	29,9
Panamá	...	86,4	86,7	88,5	46,6	20,1	21,9	36,8	30,2	10,2	28,8	27,2	44,5	36,5	42,9	30,0
Paraguay	46,2	64,6	89,2	82,9	51,9	45,4	36,7	32,9	19,2	24,3	14,2	21,8	29,3	36,9	40,3	18,6
Perú	68,3	73,4	79,2	85,9	47,1	43,6	37,6	22,2	31,5	22,1	22,1	31,7	27,8	31,7	38,5	31,2
Uruguay	82,2	83,4	90,1	88,6	63,5	29,1	25,9	23,2	16,0	16,9	35,8	...	...	...	...	...
Venezuela	64,3	80,2	88,6	85,9	50,1	51,4	53,8	47,9	38,2	32,2	44,2	46,6	...	43,4	44,7	38,6

**Fuente:** Elaborado sobre la base de las mediciones de opinión pública de Latinobarómetro ("análisis en línea") de diferentes años: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>

De esta manera, se han aportado evidencias para todas las pruebas ( $P_{T1}$ - $P_{T5}$ ) diseñadas en el detonante del proceso causal, permitiendo prever un aumento del nivel de confianza en la hipótesis respectiva. Esta narrativa causal que se empieza a exponer se respalda en las Tablas 6.6 y 6.7 que sintetizan, por un lado, las evidencias y las fuentes asociadas de esas evidencias y, por otro lado, los cálculos de valoración cuantitativa de la probabilidad bayesiana según el procedimiento descrito en el capítulo metodológico (Capítulo 2). De la tabla de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas se puede evidenciar un incremento desde 50% (nivel de indiferencia) hasta 81% de probabilidad de que la hipótesis ( $h_T$ ) formulada sobre las fallas recurrentes (anomalías) en la política previsional vigente es cierta (una ganancia de 31% de confianza).

## **6.2. Entidades A y B. El viacrucis de las reformas parciales: del descrédito del ahorro individual como fundamento exclusivo del sistema previsional al fortalecimiento político y social de la solidaridad**

Analíticamente (a nivel teórico) es factible hacer una distinción entre el proceso de crítica y deterioro de legitimidad de las ideas paradigmáticas que dan fundamento a la política previsional vigente (el ahorro individual) (PARTE A), y el proceso de legitimación o afirmación de otras ideas paradigmáticas (solidaridad social) para fundamentar esa misma política pública (PARTE B). Sin embargo, en la práctica (a nivel empírico) estos dos procesos se desarrollan casi simultáneamente en el tiempo (se critica y se propone), e incluso puede pensarse que estén involucrados los mismos actores y también las mismas fuentes de evidencia (congresos y otras reuniones, discursos, documentos oficiales, estudios del sistema previsional, entre otros), aunque no las mismas evidencias puesto que unas serán posicionamientos críticos frente al ahorro individual y otras serán posicionamientos a favor de la solidaridad, la equidad y la redistribución, en la reforma previsional.

Como referencia temporal en el caso, estas entidades anteceden la presentación y aprobación de la reforma previsional de 2008. Abarcan diversos escenarios de debate y diálogo, así como las distintas medidas de reformas parciales (cambios de primer y segundo orden) que desarrolló fundamentalmente el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Uno de los aspectos que vale la pena tener en cuenta y evaluar cuidadosamente en el análisis de estas partes del mecanismo causal es la relación entre cambios de primer y segundo orden, por un lado, y cambios de tercer orden por otro lado. Se debe remarcar que este es uno de los problemas conceptuales claves enunciados en la discusión teórica del Capítulo 1. Como se mostrará en este apartado, lo que se evidencia en el caso argentino es que se realizaron diversos ajustes en la dirección de corregir fallas del sistema de AFJP (basado en el ahorro individual) para mejorar su capacidad de redistribución, es decir, estos cambios iniciales estuvieron orientados hacia la solidaridad social, pero en su mayoría los actores claves no consideraban estrictamente necesaria o inevitable la renacionalización completa del sistema, lo que sería posteriormente la concreción del cambio paradigmático de la política previsional.

Las principales fuentes de evidencia en este periodo las constituyen el informe del “Libro Blanco de la Previsión Social” (LBPS, 2003) producto del trabajo de la denominada “Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional” (Decreto 1934 del 30/09/2002); y el informe “Prospectiva de la Previsión Social...” del Ministerio de Trabajo,

Empleo y Seguridad Social (MTEySS 2005) en el que se realizó un estudio de valoración de las perspectivas futuras del sistema de AFJP. Además de estos informes representativos de las autoridades oficiales, también serán claves como fuente de evidencia los propios decretos y leyes modificatorias que se aprobaron e implementaron en este periodo.

El tema previsional relativamente salió de la agenda política argentina luego de la reforma de 1994, y volvió a situarse en primera plana en medio de la crisis en el gobierno interino de Duhalde, con el decreto que creaba la “Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional” (Goldberg y Lo Vuolo 2005, 47-48; Decreto 1934 del 30/09/2002). Aunque se propuso como un escenario para construir consensos entre múltiples actores sobre el diagnóstico y las propuestas de mejora y reforma del sistema previsional, al final el LBPS terminó siendo solo la voz gubernamental sobre estas situaciones (en particular de la Secretaría de Seguridad Social en el MTEySS y de ANSES) (entrevista con Carlos Grushka, noviembre de 2017).

En el segundo semestre del año 2003, en el gobierno Duhalde, en el LBPS (2003, 76-81) las autoridades, a través de los miembros de la Comisión, dejaron claro que reconocían problemas persistentes en el sistema previsional, pero los atribuían a una deficiente implementación del mismo: “el centro del problema está constituido por la disponibilidad de los recursos necesarios, los que solo serán asequibles con mayor actividad económica y mejor cumplimiento de pago” (p. 77). Por tanto, la perspectiva de reforma se basaba en reforzar la idea paradigmática del ahorro individual en ese momento: “La propuesta debe orientarse a lograr una relación más estrecha entre aportes y prestaciones como único camino para racionalizar la distribución de los recursos disponibles y avanzar en materia de equidad” (p. 78). Y para ello, la propuesta de la Comisión en el LBPR se concretaba en crear un pilar asistencial, no contributivo, e incompatible con cualquier otro ingreso; y además, rediseñar el sistema contributivo, simplificando el segundo pilar paralelo para que fuera exclusivamente capitalizado (administrado por AFJP), a la vez que se mantiene el primer pilar de reparto con ajustes en el cálculo de haberes. Un tercer pilar es propuesto con carácter voluntario en el sistema de AFJP.

Esta situación de proponer reformas (de primer y segundo orden) para reforzar el principio de ahorro individual es la que va a cambiar paulatinamente a partir de la llegada del kirchnerismo al gobierno y al legislativo, con la introducción de reformas parciales que iniciarán tomando el

concepto de inclusión social para ir extendiéndose hacia la solidaridad y la redistribución en sentido estricto como principio paradigmático de un nuevo sistema previsional. A diferencia del LBPS (2003) del gobierno Duhalde, el informe “Prospectiva de la Previsión Social...” del MTEySS (2005), que contó apoyo de BM y OIT, empezó a declarar claramente la necesidad de reformar el sistema previsional. El entonces nuevo Ministro Carlos Tomada haciendo alusión a las conclusiones del estudio actuarial (MTEySS, 2005, 11) declaró:

El gobierno nacional ha adoptado la decisión de llevar adelante un proceso de reforma del régimen previsional [...] Los resultados de la proyección reflejan una inusitada y alarmante desprotección de las personas de la tercera edad que en el futuro percibirán cada vez menos beneficios [...] En consecuencia, resulta urgente la realización de una profunda revisión del sistema en el corto plazo, que apunte a evitar que se produzca el escenario proyectado, y que otorgue al sistema los rasgos y cualidades que deben caracterizar a los Sistemas de Previsión Social.

Justamente, en sus conclusiones, este estudio actuarial señalaba fuertes limitaciones del sistema de AFJP porque pagaba menores pensiones, disminuyó la tasa de sustitución, aumentó la desprotección (bajó cobertura), y no liberó la presión fiscal porque el régimen público cada vez más tuvo que participar en el pago de los beneficios del régimen privado (prueba  $P_{A3}$ ). Sobre el costo fiscal persistente, en la presentación del proyecto de reforma de 2008 (Proyecto de Ley 27-PE-08, de 21 de octubre), se señaló que cerca del 77% de los casos de jubilados del sistema de capitalización requieren aportes concurrentes del estado de diferente tipo ( $P_{A3}$ ). Además, señalaba claramente este informe del MTEySS (2005) que las medidas sugeridas por el LBPS (2003), enfatizando flexibilizar condiciones de acceso al sistema, son insuficientes y se requiere una revisión más profunda. Estos informes oficiales nos permiten observar claramente que se plantean críticas directas al ahorro individual como fundamento exclusivo del sistema previsional, y que se empieza a posicionar la idea de mayor cobertura e inclusión como antesala para fundamentar una reforma del sistema previsional en la solidaridad social (pruebas  $P_{A1}$  y  $P_{B1}$ ).

Además, estas evidencias se verán reforzadas a continuación al analizar los instrumentos de autoridad, es decir el conjunto de Decretos y Leyes de reformas parciales que implementó el gobierno de Néstor Kirchner (pruebas  $P_{A2}$  y  $P_{B2}$ ). Pero estas reformas parciales desarrolladas en estas normas también tienen implicaciones directas sobre instrumentos de tesoro (aumento

de gasto público para cubrir aumentos de haberes, así como para ampliar cobertura) (pruebas  $P_{A3}$  y  $P_{B3}$ ), y en instrumentos de organización (pruebas  $P_{A4}$  y  $P_{B4}$ ) puesto que remiten a reformas parciales sobre la forma en que se otorgan los beneficios por parte de ANSES y las AFJP, así como sobre la estructura de costos de administración de fondos por parte de las AFJP.

Dos problemas principalmente fueron enfocados por el gobierno de Néstor Kirchner: el aumento de los haberes jubilatorios que habían sido dejados a discreción del gobierno (Ley 24463/1995, “Ley de Solidaridad Previsional”) ( $P_{A3}$ ), y sobre todo el aumento de los haberes de menor cuantía como una medida de mayor impacto solidario y redistributivo ( $P_{B3}$ ); y el aumento de la cobertura ( $P_{B2}$ ) tanto activa (afiliados y aportantes) como pasiva (jubilados/pensionados) que había sido el gran indicador de fracaso o limitación del sistema de AFJP ( $P_{A2}$ ). En este proceso de legitimar nuevamente la solidaridad y la redistribución como principios del sistema previsional, las primeras medidas estuvieron relacionadas con el aumento de los haberes (efectivizadas en el año 2003 y profundizadas a partir de 2004); seguidas por otras intervenciones que ampliaron la cobertura, como la moratoria y la jubilación anticipada, que en conjunto reestructuraron aspectos institucionales del sistema y progresivamente fortalecieron la idea de fortalecer un sistema de reparto (Danani y Beccaria 2011, 117) (ver Tabla 6.3).

En relación al aumento de los haberes previsionales, el poder Ejecutivo decretó en diferentes momentos “incrementos de suma fija, proporcionales o combinados o bien subsidios varios”. En un primer momento estos incrementos no afectaron a la estructura institucional pero sí incidieron en la capacidad protectora del sistema, mejorando el “alcance cuantitativo y cualitativo de los beneficios”. De hecho, entre 2001 y 2010 los haberes mínimos incrementaron en un 62% en términos reales (Danani y Beccaria 2011, 118). El punto culminante de estos ajustes fue la expedición de la Ley 26417 (2008) que creó un mecanismo automático de movilidad jubilatoria que en ningún caso podrá pagar jubilaciones menores al “haber mínimo garantizado” ni jubilaciones cuyo valor real sea disminuido. Allí se definió como un índice compuesto entre la variación de los recursos tributarios y la variación del índice general de salarios (o el RIPTE, escogiendo el más alto).

**Tabla 6. 3. Secuencia cronológica de cambios de primer y segundo orden (2003-2008)**

<b>Aumentos de los haberes previsionales (2002-2008)</b>		
Jul 2002	Decreto 1275/02	Subsidio para llegar a haber mínimo de \$ 200
Jul 2003	Decreto 391/03	Haber mínimo incrementa a \$220
Ene 2004	Decreto 1194/03	Haber mínimo incrementa a \$240
Jun 2004	Decreto 683/04	Haber mínimo incrementa a \$260
Sep 2004	Decreto 1199/04	Haber mínimo incrementa a \$308
Sep 2004	Decreto 1199/04	Suplemento 10% en haberes hasta \$1000
Jul 2005	Decreto 748/05	Haber mínimo incrementa a \$350
Jul 2005	Resolución INSSJyP	Subsidio de atención socio-sanitaria de \$30 en haberes hasta \$600 a personas 65+
Sep 2005	Decreto 1273/05	Haber mínimo incrementa a \$390
Jun 2006	Decreto 764/06	Haber mínimo incrementa a \$470
Ene 2007	Ley 26198	Haber mínimo a \$470 y aumento del 11% en todos los haberes
Jun 2007	Resolución PAMI	Aumento a \$45 del subsidio de atención socio-sanitaria en haberes hasta \$800
Sep 2007	Decreto 1346/07	Haber mínimo a \$596,20 y aumento del 7,5% en todos los haberes.
Mar 2008	Decreto 279/08	Haber mínimo a \$655 y aumento del 12,5% en todos los haberes.
Jul 2008	Decreto 279/08	Haber mínimo a \$690 y aumento del 7,5% en todos los haberes.
Sep 2008	Ley 26417	Ley de Movilidad Jubilatoria: estableció una actualización periódica de los montos de los haberes previsionales
<b>Ampliación de la cobertura:</b>		
Dic 2004	Ley 25994	Jubilación Anticipada: orientada a hombres de 60 años o mujeres de 55 desocupados y que hubieran cumplido con los años de aportes requeridos por ley.
Nov 2005	Decreto PEN 1454/05	Moratoria previsional: amplió la cobertura significativamente
<b>Reestructuración institucional</b>		
Feb 2007	Ley 26222	Establece Libre Opción del Régimen Jubilatorio.

**Fuente:** Adaptado de Curcio y Beccaria 2011, 101; Danani y Beccaria 2011, 117-129.

Respecto de las medidas tendientes a la ampliación de la cobertura, la idea de equidad se fue fortaleciendo en el discurso oficial y quedó plasmada en el denominado “Plan de Inclusión Previsional” que combinó medidas como la Ley de “Jubilación Anticipada” (25994/2004) y la “Moratoria Previsional” de 2005 (Decreto 1454/2005 que reglamentó la Ley 24476/1995 y adaptó disposiciones de la Ley 25865/2003) que flexibilizó los requisitos contributivos para el acceso a las prestaciones y “logró incorporar como beneficiarios [...] a quienes estaban incapacitados de hacerlo debido al no cumplimiento de los requisitos legales de acceso” (Danani y Beccaria 2011, 121). Así, la moratoria fue presentada como un “acto de justicia” que abría las puertas de la protección a sectores antes excluidos. En este sentido, también está la Ley de Libre Opción (26222 de 2007) que reconfiguró varios aspectos institucionales del sistema previsional vigente y otorgó la posibilidad de optar libremente por el régimen de capitalización o reparto en el segundo pilar del sistema. Esto, a su vez, planteó un escenario complejo para las AFJP, las cuales vieron progresivamente erosionado su poder como actores clave del sistema.

La Ley 25994/2004 amplió la cobertura al crear una prestación por jubilación anticipada de manera extraordinaria por dos años (luego ampliada hasta abril de 2007), para quienes estuvieran a cinco años de la edad de retiro y pudieran acreditar 30 años de aportes en cualquier régimen previsional (de AFJP o anterior) y estuvieran en situación actual de desempleo. Estas personas recibirían un haber equivalente al 50% del haber que les hubiera correspondido normalmente.

Por su parte, el Decreto 1454/2005 tuvo efectos concatenados con otras normas, incluso del periodo neoliberal, que en conjunto tuvieron un efecto magnificado y en cierta medida imprevisible. En la época neoliberal la Ley 24476/1995 había creado un “Régimen de regularización de deudas para trabajadores autónomos” que fue lo que se conoció originalmente como “la moratoria”. Este régimen permitía completar las aportaciones impagas de trabajadores autónomos hasta 30/09/1993 en una sola cuota para que fueran contabilizados para la jubilación. El Decreto 1454/2005 modificó parcialmente estas disposiciones: declaró de carácter permanente este régimen de regularización voluntaria de deuda ampliando el periodo de deudas por diez años más (hasta 31/07/2004), y basándose en la Ley 25865/2003 (que creó régimen especial de pagos para deudas de impuestos y aportes previsionales para trabajadores autónomos) dispuso que no era necesario pagar toda la deuda en una sola cuota sino que la deuda previsional podría ser descontada mensualmente del haber jubilatorio que empezara a recibir el beneficiario (Calabria et al 2012, 290-291; ANSES 2011, 52-53; Massa y Fernández 2007).

Esto implicó que en la práctica cualquier persona que cumpliera con la edad de jubilación podría solicitar el reconocimiento de aportes adeudados antes de 2004 para adquirir el derecho a jubilarse. A pesar de lo poco “prolija” que resultó la moratoria, no deja ser un instrumento de política interesante que permite hacer el tránsito desde el ahorro individual hacia la solidaridad en el sistema previsional argentino: en el fondo, “la posibilidad de adquirir el derecho a jubilarse sin pagar por adelantado es un reconocimiento de que los sistemas de reparto (solidarios) funcionan mejor que los de capitalización individual” (entrevista con Carlos Grushka, noviembre 2017).

No es la primera vez que se implementa la moratoria en Argentina. En la década del sesenta se dio lugar a una primera moratoria y luego hubo otras dos antes del periodo kirchnerista; por supuesto siempre han sido argumentadas como medidas excepcionales. Pero, si esto es ya una

anomalía por sí misma, la segunda anomalía respecto de la moratoria es que no fue necesario realizar ninguna modificación legal, porque la posibilidad de desarrollar la moratoria en los primeros años del kirchnerismo estaba contenida en la Ley 24241 de 1994 (*sic*) que introdujo la capitalización individual, y estaba dirigida a los trabajadores autónomos (y a las amas de casa), que declararan que habían trabajado pero que no habían hecho los aportes correspondientes. Entonces, la segunda anomalía es que la más neoliberal de las leyes había dejado entreabierto una puerta que nadie había advertido. Y esa fue la puerta por la cual se dio paso a una medida cuya magnitud no había sido dimensionada ni siquiera por quienes la diseñaron e implementaron (entrevista con Claudia Danani, octubre de 2017).

Otra de las medidas de reformas parciales fue la Ley 26222/2007 conocida por establecer la libre opción del régimen jubilatorio: las personas que optaron inicialmente por el régimen capitalizado (RC) ahora podrían pasarse nuevamente al régimen público de reparto (RPR) si así lo deseaban. Vale recordar, como insiste Cardozo (2016), que el sistema Argentino SIJP desde 1994 era “Mixto-Paralelo”: porque tiene un primer pilar obligatorio para todos los afiliados, de beneficio definido, con régimen financiero de reparto y administración pública, y un segundo pilar con capitalización individual; sin embargo este segundo pilar es estrictamente hablando paralelo porque el afiliado puede optar entre un segundo pilar de cuentas individuales de ahorro y capitalización administrado por AFJP, o permanecer como segundo pilar en el sistema de reparto público. Pero inicialmente el diseño del sistema puso los incentivos en favorecer la migración al subsistema de AFJP en el segundo pilar, y una vez traspasado allí el afiliado no podía retornar al subsistema público en el segundo pilar; por esta razón la medida de libre opción o retorno fue importante en su momento.

En segundo lugar, la Ley 26222/2007 invirtió la asignación por defecto al RC de los nuevos ingresantes al mercado laboral, y ahora estos irían al RPR, a menos que expresaran su deseo de ir al RC. En tercer lugar, trasladó a todas las personas del RC que estuvieran próximas a cumplir la edad de jubilación y tuvieran un saldo de ahorro bajo. En cuarto lugar, se declaró que el estado era responsable de garantizar el haber mínimo jubilatorio en todo el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Finalmente, esta ley estableció el 1% del salario de cotización como el límite máximo para el cobro de comisiones de administración por parte de las AFJP. En conjunto, estas medidas hicieron que casi tres millones de personas pasaran al RPR: cerca de un millón se trasladó voluntariamente, cerca de un millón fue trasladado por estar cerca del retiro y tener bajos ahorros, y más de 700mil nuevos afiliados en el año siguiente ingresaron al RPR.



Para finalizar esta sección, respecto de las pruebas  $P_{A5}$  y  $P_{B5}$ , los trabajos de Cetrángolo y Grushka (2004) desde la Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires; de Golberg y Lo Vuolo (2005) desde el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP); los trabajos citados de Claudia Danani y su grupo de investigación en la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) (ver Danani y Hintze 2011; 2014); los trabajos de Arza (2004; 2008); y los del CENDA (2008), constituyen una amplia variedad de posicionamientos desde actores no estatales, algunos más o menos vinculados a la academia y otros más sintonizados con el accionar de *think tanks*, que ponen en evidencia una crítica muy fuerte al ahorro individual como fundamento principal del sistema previsional argentino debido a sus evidentes fracasos en el tiempo de duración del SIJP, y a la vez elaboran lineamientos de reforma que reclaman un ajuste estructural de la perspectiva de la función solidaria y redistributiva que deberían tener estas políticas públicas.

Estas evidencias mostradas sobre las diferentes pruebas son recogidas en las Tablas 6.6 y 6.7 al final de este capítulo con las respectivas valoraciones cuantitativas según las probabilidades bayesianas. Como síntesis de estos cálculos se evidencia que la confianza en las hipótesis tanto de la PARTE A como de la PARTE B del mecanismo causal ha aumentado desde 50% (probabilidad inicial) hasta 81% como resultado de haber realizado en cada parte cinco pruebas tipo *Hoop* con resultado positivo: una ganancia de 31% en confianza sobre nuestras hipótesis.

### **6.3. Entidad C. Las nuevas ideas dominantes se concretan en una propuesta para reformar estructuralmente el sistema previsional**

El proceso de reforma tuvo su “punto de coronación” el 20 de octubre de 2008, cuando el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley 27-PE-08 a través del cual proponía una reforma estructural del sistema previsional mediante la eliminación del sistema de capitalización individual, remplazándolo por un único sistema de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) fundamentado en la solidaridad social. El 21 de octubre, durante el acto de inauguración que daba por iniciado el debate legislativo, los discursos de la Presidenta Cristina Fernández, así como del entonces titular de ANSES, Amado Boudou, evidenciaron con claridad los principios que fundamentaban la propuesta de reforma (prueba  $P_{C2}$ ):

Estamos entonces adoptando esta decisión en un contexto internacional donde los principales estados integrantes del G8 y del no G8 también, están adoptando una política de protección hacia bancos [...], en este caso nosotros hacia nuestros jubilados y nuestros trabajadores [...] ahí están los estados para hacerse cargo finalmente de políticas que [...] pueden ser calificadas con buena fe de erróneas, pero que yo me atrevo a calificarlas, sin lugar a dudas, de políticas de saqueo (Presidenta Cristina Fernández. Inauguración Acto legislativo para la discusión del Proyecto de Ley 27-PE-08, octubre de 2008)

Venimos hoy a esta reunión a dar nacimiento al sistema previsional argentino, un sistema de reparto de base solidaria y administración estatal [...] Con este nacimiento venimos a dar por terminado el experimento fracasado del régimen de capitalización en la Argentina (Titular de ANSES, Amado Boudou. Inauguración Acto legislativo para la discusión del Proyecto de Ley, 21 de octubre de 2008)

El mensaje principal del proyecto de Ley enviado al parlamento era el de la solidaridad como principio rector del nuevo sistema, mientras la redistribución y la inclusión social eran los principales objetivos a cumplir (Danani y Beccaria 2011, 138). Además “los fundamentos del nuevo sistema de reparto reivindicaban el papel *igualador* de la intervención estatal y la necesidad de proveer certezas y seguridades a las personas” (p. 139). El documento del Proyecto de Ley (PL 27-PE-08) sostiene en sus considerandos que el “sistema previsional estará basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo, acorde con las políticas que ha desarrollado el Gobierno Nacional desde el año 2003” (p. 2). Así, los objetivos generales de proyecto de reforma se presentaron bajo esquemas de solidaridad y equidad del sistema de pensiones (prueba *P<sub>C</sub>I*), aludiendo además a que en el modelo de ahorro individual administrado por empresas privadas “el Estado no tuvo una visión nacional, solidaria y sustentable que previera aumentar los niveles de cobertura, el valor de las prestaciones y el sostenimiento en el tiempo de los derechos de que se trata” (PL 27-PE-08, 4).

El Proyecto de Ley fue enfático en presentar el balance negativo que tenía el sistema de AFJP hasta ese entonces, sosteniendo que los resultados contradicen sus premisas iniciales respecto al empleo formal, el mercado de capitales, la cobertura, la gestión de las AFJP, y las motivaciones individuales de los ciudadanos para aportar. El documento menciona que mientras en 1993, antes de la implementación del régimen de capitalización la tasa de desempleo fue de 8,8%, un año después de la vigencia del régimen se había incrementado a

18%, durante la crisis del 2001 fue de 25%, y para el momento de la reforma (2008), “luego de cinco años de políticas públicas activas”, el desempleo volvió a colocarse por debajo del 8%. Esto, según el Ejecutivo, pone de manifiesto “la importancia de la presencia del Estado en materia de políticas activas y de control sobre los mercados laborales, como determinante del empleo formal” (PL 27-PE-08, 5).

En este sentido, un pilar fundamental en el que se basa el proyecto de Ley es el fortalecimiento de la administración y vigilancia pública del sistema pensional (prueba *Pc5*). Haciendo referencia al artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se establece que “el Estado es quien otorga los beneficios de la Seguridad Social en forma integral e irrenunciable” y que por tanto, el Estado, “como administrador”, debe tomar “un rol activo en la reconstrucción del sistema previsional público en sus distintos parámetros”. “Esto en el convencimiento del Gobierno Nacional de entender que la situación social se mejora tomando medidas técnicas que promuevan reformas sobre una base humana y moral que tenga en consideración al hombre, la familia y la sociedad como principales protagonistas a ser protegidos por el Estado como administrador de la Seguridad Social” (PL 27-PE-08, sección de Considerandos, p. 8).

El Ejecutivo además justifica el rol activo del Estado como administrador del Sistema Previsional aludiendo al escenario de incertidumbre del sistema de capitalización el cual “deja el futuro de los ingresos de nuestros trabajadores y jubilados a merced de los avatares del mercado financiero, es decir sujeto a operaciones de riesgo, tal como se hace más evidente ante la crisis financiera internacional” (PL 27-PE-08, 7). Así pues, se sostiene que “las jubilaciones y pensiones deben, por definición, otorgar certezas a los ciudadanos en un momento de sus vidas en el cual ya no participan de la fuerza activa de trabajo” (p.2), pues “la previsión social es una institución creada para otorgar certezas” (p.7).

El proyecto iniciado en el año 2003 ha llevado adelante en forma sistemática y consistente la reconstrucción del sistema público de reparto en el convencimiento técnico y político de que el sistema previsional requiere más certezas que interrogantes y que el Estado debe tener un rol activo en la seguridad social, con la convicción de que es posible una buena administración de los recursos públicos y una gestión estatal eficiente y eficaz (PL 27-PE-08, Considerandos, 9).

Partiendo del cambio en la administración de la Seguridad Social, y con el objetivo de garantizar la solidaridad y equidad del sistema, el proyecto de Ley propone la creación de una

nueva institucionalidad financiera (prueba  $P_{C4}$ ) que elimina las cuentas individuales existentes hasta entonces y las entidades que había sido creadas para su administración, ordenando que los aportes de los empleados sean transferidos a una administración estatal centralizada (Danani y Beccaria 2011, 104). Así pues, se propone la “transferencia en especie a la ANSES de los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización del SIJP, los que pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto”. Así mismo, se propone que la ANSES “goce de autonomía financiera y económica [...] bajo la supervisión de Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social” (PL 27-PE-08, 11).

Aunque el proyecto de Ley propone una reforma estructural del sistema de pensiones, que lo eleva a Ley de carácter General (prueba  $P_{C3}$ ), cabe aclarar que, en parte por cierta tradición del sistema jurídico argentino, no se deroga completamente la Ley 24241/1993, sino que estipula que se modifique y adecue a lo establecido en la nueva normativa. Así, el artículo 17 de las disposiciones transitorias del PL 27-PE-08 establece: “Encomiéndese al Poder Ejecutivo Nacional la elaboración del texto ordenado de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, debiendo adecuarse la misma a lo establecido por la presente ley. Asimismo, podrá disponer la supresión de aquellas disposiciones que, a la fecha del ordenamiento, hayan perdido actualidad.” Aquí también es importante recordar que el sistema mixto-paralelo SIJP que había instaurado la Argentina mediante la Ley 24241/1993, contemplaba por completo una reglamentación para la operación de ANSES y un régimen de reparto y beneficio definido tanto en el primer pilar para todos los afiliados como en el segundo pilar para quienes optaron quedarse. Por esta razón, la eliminación por completo del régimen de capitalización individual solo constituye la eliminación un subsistema que constituye la mitad del segundo pilar del SIJP, y esto también contribuye a que no sea estrictamente necesaria la derogación completa de la Ley 24241.

En esta parte del mecanismo causal, después de realizadas cinco pruebas positivas tipo Hoop (ver Tablas 6.6 y 6.7 al final del capítulo), podemos afirmar que el nivel de confianza en nuestra hipótesis  $h_C$  ha aumentado 31% respecto del valor inicial. Es decir, tenemos 81% de confianza en que efectivamente la solidaridad y la equidad en tanto principios paradigmáticos han orientado la propuesta de reforma previsional presentada por el gobierno nacional argentino.

#### **6.4. Entidad D. El debate parlamentario y otros puntos de veto para la reforma previsional**

El Proyecto de Ley fue redactado por el Ejecutivo, presentado al poder legislativo el 21 de octubre y aprobado el 6 y 20 de noviembre por la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. A pesar de la magnitud de la reforma, su tratamiento en el parlamento fue bastante rápido, lo que limitó las posibilidades para el debate y el diálogo social (Arza 2012, 3). Por un lado, estaban los legisladores de la coalición oficialista del gobierno (PJ-Frente para la Victoria) y legisladores de otros partidos (como el Partido Socialista o la Alianza Solidaridad e Igualdad SI + ARI Tierra de Fuego), así como los líderes de los principales sindicatos del país, que apoyaron desde un inicio el regreso al sistema de reparto defendiendo la administración pública de las pensiones. Por otro lado, estaban los sectores de oposición, que para este momento habían perdido fuerza, debido a la gran legitimidad y popularidad alcanzada por los ajustes previos (2003-2008) que incrementaron los haberes previsionales, ampliaron la cobertura y fortalecieron en general las ideas de solidaridad. A nivel político, partidos opositores como Unión Cívica Radical (UCR) y Coalición Cívica (CC) eran minoría en el parlamento. A nivel económico, las administradoras de los fondos pensiones (AFJP) y las organizaciones financieras internacionales (principales defensoras del sistema pensional iniciado en los noventa) habían perdido fuerza y prestigio a raíz de la crisis económica del 2001 y 2009.

Durante el tratamiento parlamentario del proyecto de ley, el gobierno negoció la incorporación de algunas demandas de centrales obreras y actores económicos con el objetivo de neutralizar su oposición (pruebas  $P_{D1}$  y  $P_{D2}$ ). Así, en la reunión de comisiones llevada a cabo el día 28 de octubre el ministro Carlos Tomada (MTEySS) y el Director de la ANSES Amado Boudou señalaron que el Gobierno estaba dispuesto a incluir modificaciones a la ley para generar consensos (Poder Ciudadano, s.f)<sup>37</sup>. La primera negociación llegó el día siguiente, cuando se dio una masiva muestra de rechazo a la eliminación del sistema de las AFJP por parte de miles de personas convocados por los empleados de las Administradoras que temían perder sus trabajos (Diario Clarín, 29 de octubre de 2009). Ante este hecho, el Gobierno anunció las primeras medidas del plan para incorporar al personal de las AFJP que

---

<sup>37</sup> La organización Poder Ciudadano representa el capítulo argentino de *Transparency International*, y realizó una memoria de análisis de coyuntura específica sobre el tema titulada “Seguimiento del tratamiento legislativo del proyecto 27-PE-08” de la cual se extraerán algunos datos en esta argumentación. Este documento será citado como “Poder Ciudadano s.f.”

puediera quedar cesante con la aprobación del proyecto de ley que elimina el sistema de jubilación privada, lo que dio paso a la formación de una comisión especial integrada por MTEySS, ANSES, La Superintendencia de AFJP y la Secretaría de la Función Pública para coordinar la tarea. Este acontecimiento dio paso a que los diputados introdujeran una modificación al artículo 14 del proyecto de reforma a través del cual se buscó “garantizar el empleo a los trabajadores no jerárquicos de las AFJP” (prueba  $P_D2$ ).

Después de 31 días que duró el tratamiento legislativo completo en las dos cámaras, la reforma fue aprobada con el 68% (162 v.s. 75) y 72% (46 v.s. 18) de los votos en Diputados y Senado, respectivamente (prueba  $P_D3$ ) (Tabla 6.4). Los resultados no dejaron lugar a dudas respecto a la extensión y eficacia de las alianzas concretadas por el proyecto oficial (Arza 2012, 4; Danani y Beccaria 2011, 130).

**Tabla 6. 4. El voto parlamentario en el Proyecto de Reforma (Ley 26425) de 2008.**

Partido o coalición política	Cámara de Diputados				Senado			
	A favor	En contra	Ausente / Abstención	Total	A favor	En contra	Ausente / Abstención	Total
PJ- Frente para la Victoria (FPV)	115	5	7	127	39	0	1	40
Unión Cívica Radical (UCR)	0	22	2	24	0	7	1	8
Coalición Cívica (CC)	0	17	1	18	0	2	0	2
Partido Socialista (PS)	10	0	0	10	1	0	0	1
Propuesta Republicana (PRO)	0	9	0	9	0	0	0	0
Solidaridad e Igualdad (SI) + ARI Tierra de Fuego	7	0	2	9	2	0	0	2
Otros	30	22	7	59	4	9	6	19
<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>75</b>	<b>19</b>	<b>257</b>	<b>46</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>72</b>
<b>Porcentaje de representantes</b>	<b>63%</b>	<b>29%</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>	<b>64%</b>	<b>25%</b>	<b>11%</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje de votos válidos</b>	<b>68%</b>	<b>32%</b>		<b>100%</b>	<b>72%</b>	<b>28%</b>		

*Fuente:* Tomado de Arza (2012, 4) a partir de datos oficiales.

La velocidad con la que fue tramitado el Proyecto de Ley en el parlamento fue estratégica para que la reforma recibiera el apoyo mayoritario. Al respecto, Danani y Beccaria (2011, 130) sostienen que desde el inicio, el proyecto de Ley estuvo marcado por su carácter sorpresivo, lo que le dio ventajas al gobierno, primero, para aprovechar la situación de debilidad e inestabilidad que en ese momento vivían los mercados internacionales y, segundo, para obstaculizar la oposición de actores políticos y económicos pues, tal como lo han señalado sectores gubernamentales, la “anticipación de la propuesta habría favorecido maniobras fraudulentas por partes de las AFJP (fuga de capitales, liquidación de acciones y

activos, retiro de depósitos, etc.), que se evitaron con la acción no anunciada y el inmediato estado parlamentario del proyecto”. La intervención del Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, ante el Senado refleja esta postura:

Si hubiéramos sido especulativos, electoralistas u otras lindezas, hubiéramos esperado y dejado caer dos o tres AFJP y, entonces sí, hubiera habido clamor para salir a cubrir y salvar los bienes y ahorros de las jubilaciones privadas. Absolutamente todos, como está pasando en el resto del mundo, hubieran reclamado urgentemente que el Estado, como siempre, volviera a hacerse cargo del sistema. Pero hemos preferido evitar [...] un 2001 previsional (Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, en su presentación ante el Senado, 10 de noviembre de 2008).

Algunos analistas sostienen que la débil oposición a la medida de renacionalización de parte de las AFJP y los sectores afines se dio porque: (i) el sector estaba golpeado por las medidas previas; (ii) socialmente estaba desprestigiada la industria; (iii) estaba dividido el mismo sector de AFJP, entre inversionistas nacionales o extranjeros, y al interior de estos entre algunos beneficiarios de los gobiernos Kirchner y otros perjudicados; (iv) el Estado implementó medidas muy generosas para garantizar empleos y neutralizar la oposición de los trabajadores de las AFJP; y también le (v) mantuvo el pago de haberes más altos a los adultos mayores beneficiarios en ese momento de las AFJP (entrevista con Carlos Grushka, noviembre de 2017) (pruebas *P<sub>D1</sub>* y *P<sub>D2</sub>*).

Otra estrategia de la coalición oficialista para conseguir apoyo a favor de la reforma y agilizar su aprobación en el parlamento fueron los distintos argumentos utilizados para justificar el cambio. Un análisis sobre el discurso político en el proceso parlamentario de Arce (2012) muestra que los debates en el Congreso Nacional y las declaraciones de actores políticos clave se apoyaron principalmente en el descontento generalizado, que para este momento había ganado fuerza, frente al mal desempeño del régimen previsional privado, la crisis internacional financiera, la necesidad de que el Estado retome la administración previsional y la defensa de la solidaridad como pilar de la política de pensiones (ver Tabla 6.5) (prueba *P<sub>D5</sub>*). En este contexto, incluso varios legisladores que votaron en contra de la reforma justificaron su oposición, no sobre la base de la defensa del sistema privado, sino más bien en torno a una crítica de las verdaderas intenciones del gobierno para llevar a cabo la reforma y la rapidez con la que se estaba llevando a cabo el proceso legislativo. De hecho, casi ningún legislador que intervino en el debate sostuvo que el modelo de cuentas de ahorro y

capitalización individual era mejor que el sistema de solidaridad (transferencias) intergeneracional (Arce 2012, 4-8).

**Tabla 6. 5. Análisis del contenido del debate del Proyecto de Reforma (Ley 26425) de 2008.**

	Legisladores en contra de Proyecto de Reforma		Legisladores a favor del Proyecto de Reforma	
	No. de intervenciones que...	%	No. de intervenciones que...	%
Sostienen que la razón del gobierno para emprender la iniciativa de reforma es capturar los fondos para fines fiscales o electorales	31	66,0	2	4,9
Se refieren a la falta de tiempo / naturaleza apresurada del proceso de reforma	27	57,4	2	4,9
Se refieren al riesgo de que los fondos de pensiones transferidos al estado se utilicen para fines distintos de las pensiones	22	46,8	1	2,4
Mencionan que la libertad y / o elección de los trabajadores está siendo restringida	14	29,8	0	0,0
Se refieren a la reforma previsional como "confiscación" / "apropiación" de los fondos de los trabajadores	12	25,5	0	0,0
Sostienen que se están violando los derechos de propiedad de los titulares de fondos de pensiones	9	19,1	0	0,0
Se refieren a cuestiones de sostenibilidad financiera	7	14,9	0	0,0
Sostienen que el estado de derecho está siendo comprometido	9	19,1	1	2,4
Mencionan preferencia por el sistema previsional de reparto – público (PAYG)	18	38,3	9	22,0
Exigen que los fondos federales ["coparticipación"] asignados a financiar las pensiones sean restituidos a las provincias.	10	21,3	4	9,8
Sostienen que hubo una participación/debate insuficiente en el proceso de reforma	6	12,8	2	4,9
Mencionan la palabra "fracaso" en referencia al sistema privado de pensiones	5	10,6	6	14,6
Criticar los beneficios obtenidos por las AFJP	4	8,5	5	12,2
Mencionan la crisis financiera internacional	5	10,6	8	18,5
Se refieren al sistema previsional privado de forma despectiva como "negocios"	5	10,6	9	22,0
Hacen referencia a la "solidaridad" como un principio deseable impulsado por sistema de pensión público	7	14,9	14	34,1
Enfatizan el papel del estado.	2	4,3	8	19,5
Criticar el desempeño del sistema privado de pensiones.	7	14,9	16	39,0
Utilizan las palabras "saqueo", "robo", "fraude", "juego" y similares en referencia a AFJP	1	2,1	9	22,0
<b>No. de intervenciones TOTAL</b>	<b>47</b>		<b>41</b>	

**Fuente:** Tomado de Arza (2012, 6) sobre la base de las transcripciones de los debates en la Cámara Nacional de Diputados. Octubre de 2008.

**Nota:** Como no todos los legisladores hablaron durante el debate, los totales no coinciden con el número de votos.

Durante el proceso legislativo, diferentes fueron los argumentos de los legisladores que intervinieron a favor o en contra del proyecto de reforma. Del lado de aquellos que apoyaron el Proyecto de Ley, los discursos se fundamentaban principalmente en la defensa de la solidaridad como principio deseable en un sistema de reparto/público (34% de las



intervenciones) y en la crítica del mal desempeño del sistema privado y su fracaso en cuanto a los objetivos de cobertura y protección social (39%). Varios legisladores utilizaron palabras como “saqueo” o “fraude” haciendo alusión de forma despectiva al sistema de capitalización como un “negocio” de las AFJP (22%). Así entonces, los defensores del Proyecto de Ley no se centraron tanto en los aspectos técnicos del nuevo sistema de reparto, sino sobre todo en la importancia de recuperar el pilar solidario como base de la política de seguridad social (Arza 2012, 6-7). De hecho, la discusión se asentó en términos más ideológicos; es decir, “la coalición kirchnerista definió la pugna en términos de ‘progresismos’/neoliberalismo’.” (Danani y Beccaria 2011, 133). Por el otro lado, aquellos legisladores en contra de la reforma aludieron principalmente a que las verdaderas razones del gobierno eran capturar los fondos con fines electorales o fiscales (66%). Varios incluso mencionaron el riesgo de que el estado use los fondos con un fin distinto al de las pensiones (47%), e incluso denunciaron la maniobra como una “confiscación” o “apropiación” de los fondos (12%). Asimismo, criticaron reiteradas veces la brevedad del proceso legislativo (57%) (ver Tabla 6.5)

La Ley 26.425/2008 que fue aprobada finalmente no evidencia cambios sustanciales respecto al proyecto de Ley 27-PE-08 enviado por el Ejecutivo, en particular en los objetivos superiores ligados a la solidaridad social y la redistribución dentro del sistema previsional. Las principales modificaciones incorporadas sobre todo para responder a las demandas de las bancadas de oposición fueron: en el Art.14 se dispuso la incorporación de los trabajadores “no jerárquicos” de la industria de AFJP en las dependencias del estado, con reconocimiento de antigüedad y otras garantías; se incorporó una disposición que reitera explícitamente el uso exclusivo de los recursos previsionales para el pago de los compromisos respectivos; se prohibió la inversión de estos fondos en el exterior; se dispuso que ANSES no cobrara ningún rubro por la administración del ahorro previsional; y, finalmente se incluyó la creación de un Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional con conformación plural (ver Poder Ciudadano, s.f. “Seguimiento del tratamiento legislativo del proyecto 27-PE-08”).

En esta parte del mecanismo causal, después de realizadas cinco pruebas positivas tipo Hoop  $P_{D1}$ - $P_{D5}$  (ver Tablas 6.6 y 6.7 al final del capítulo), podemos afirmar que el nivel de confianza en nuestra hipótesis  $h_D$  ha aumentado 31% respecto del valor inicial. Se ha pasado de 50% hasta 81% de confianza en que el gobierno consiguió el apoyo mayoritario para la

reforma previsional sin que sufriera alteraciones su propuesta en lo que tiene que ver con fortalecer los elementos solidarios, equitativos y redistributivos del sistema previsional.

### **6.5. Resultado R. Una nueva política previsional fundada en un paradigma diferente se institucionaliza en un nuevo mix de instrumentos implementado**

El 20 de noviembre de 2008, un mes después de que la presidenta Cristina Fernández enviara el proyecto de reforma al Congreso Nacional, se aprobó la Ley No. 26425 que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y puso fin al sistema previsional de capitalización individual instaurado en los años noventa. Sin lugar a dudas el SIPA es un cambio estructural, paradigmático: “es el resultado de una ruptura que se concentró específicamente en los aspectos político-institucionales: eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (por las AFJP), recreó un sistema de reparto administrado por el estado y transfirió los fondos acumulados a la administración estatal” (Danani y Beccaria 2011, 129-30).

A diferencia de la reforma a la política previsional en los noventa, que fue promovida por los organismos internacionales y que fue implementada en varios países de la región, no había una experiencia previa, al menos en América Latina, que renacionalizara un sistema previsional previamente privatizado. “En la práctica, el proceso de nacionalización sí produjo un aumento significativo en los recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] como resultado tanto de la transferencia de las cuentas individuales como de las contribuciones mensuales hechas por los trabajadores que ahora participan en el sistema público. Estos recursos se volvieron cruciales (entre otras cosas) para financiar el Tesoro, los nuevos préstamos para inversión y consumo, y una asignación infantil para trabajadores informales y desempleados (Asignación Universal por Hijo), que se creó el año después a que el proyecto de ley fuera aprobado.” (Arza 2012, 6).

La presidenta Cristina Fernández, el Ministro Carlos Tomada (MTEySS) y el Director de ANSES Amado Boudou, presentaron la nueva Ley como una ruptura completa con el pasado neoliberal del país (prueba *PR1*). En parte esto no solo fue un asunto retórico, sino que efectivamente significó un nuevo periodo de recomposición de la correlación de fuerzas políticas dominantes. Luego de la derrota del gobierno en el conflicto agrario-patronal (2008) al inicio del periodo presidencial de Cristina Fernández, ampliar y transformar la política

social para generar redistribución y apostar por ganar legitimidad social fue una movida política estratégica.

Un punto esencial en el análisis de las políticas sociales, pero en particular de las políticas previsionales, y en particular también en el caso argentino, es que el aspecto que marcó la diferencia respecto del modelo de gestión privado de las AFJP es la invocación de un elemento que no forma parte de la discursividad neoliberal que es la idea de solidaridad social. ¿Por qué digo esto? Porque justamente los diferentes teóricos del neoliberalismo han escrito sobre una sociedad que se entiende y se explica a partir de los intereses individuales de los sujetos. Esto es importante porque supone un cuestionamiento al principio de solidaridad como fundamento de los lazos sociales. El neoliberalismo hace de la disolución de los lazos de solidaridad un principio fundante de la acción de gobierno y de la política pública. Y justamente en el caso de la Argentina la reestatización de los fondos privados de pensión estuvo atravesada por la recuperación de ese principio de solidaridad, y de solidaridad intergeneracional, como base fundante del sistema previsional. Y otro rasgo que también está presente aunque con mayores dudas es el principio de universalidad (entrevista con Emilio Taddei, noviembre de 2017).

Como se señaló en la sección anterior, los objetivos generales de la Ley de renacionalización del sistema previsional resituaron la solidaridad social como el fundamento principal del sistema previsional, y en función de esto los objetivos máximos de la política previsional ya no estaban delimitados por la sostenibilidad fiscal del sistema y la necesidad de ajustar la relación aporte-beneficio en primera instancia, sino que se buscaban la inclusión social más amplia por un lado, y la redistribución por otro, a través de un sistema de administración pública y de régimen financiero de reparto. Esto quedó consignado en ese orden de prioridades en la Ley finalmente aprobada (prueba  $P_R2$ ). Esta misma ordenación de prioridades se constata en la disposición sobre los recursos generales del fondo previsional, materializado en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino que es en sentido estricto una novedad institucional también (prueba  $P_R4$ ). La disposición de que estos recursos sean de dedicación exclusiva (más allá de los riesgos políticos) para las obligaciones previsionales, y que la disposición de su utilización e inversión tenga participación de diferentes actores, es una muestra de la reorientación de los recursos financieros también (prueba  $P_R3$ ).

Finalmente, la ANSES también sufrió algunos cambios al convertirse en la nueva organización responsable de manera exclusiva por el sistema previsional (prueba  $P_R5$ ). Sin

embargo, más que funciones nuevas en estricto sentido, el mayor cambio es la exclusividad en su responsabilidad, el despliegue de capacidades institucionales para la administración de todo el sistema previsional lo que constituyó un reto novedoso. A pesar de ello, por la inyección de recursos previsionales que recibió ANSES de las AFJP en los siguientes años sufrió un cambio de funciones: pasó a ser el financiador principal, pero ante todo el organismo implementador de diversas políticas sociales, y en particular, de la Asignación Universal por Hijo creada en 2009. Estas características no dejan duda alguna sobre el nuevo rol en la redistribución y búsqueda de solidaridad social de una institución como ANSES durante los gobiernos de Cristina Fernández.

En las siguientes Tablas 6.6 y 6.7 se puede evidenciar el resumen general del análisis realizado hasta aquí, que se complementa con las valoraciones cuantitativas de análisis bayesiano. En este último aspecto, vale la pena señalar que en esta parte del mecanismo causal alcanzamos un nivel de confianza en la hipótesis sobre el resultado ( $h_R$ ) de 81%. Como la valoración final de la confianza sobre el mecanismo causal en conjunto se realiza tomando el valor menor evidenciado en alguna de las partes del mecanismo causal, entonces podemos concluir que se ha aumentado la confianza en general sobre el mecanismo causal en un 31%, para tener un valor mínimo de confianza de 81% en la mayoría de partes del mecanismo.

**Tabla 6. 6. Argentina: Cálculo de probabilidad bayesiana sobre cada una de las pruebas empíricas diseñadas en cada parte del Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas**

Predicciones empíricas Observables	Confianza inicial sobre hipótesis $h$	Confianza inicial hipót. alterna $\neg h$	Propiedad de CERTEZA	No-Certeza	No-Exclusividad	Propiedad de EXCLUSIVIDAD	Confianza posterior en $h$ dado $e$	Confianza posterior en $h$ dado $\neg e$	Aumento de confianza posterior si test Positivo	Aumento de confianza posterior si test Negativo	Resultado del test	Probabilidad posterior Acumulada en cada parte del Mecanismo Causal
	pr ( $h$ )	pr ( $\neg h$ )	pr ( $e h$ )	pr ( $\neg e h$ )	pr ( $e \neg h$ )	pr ( $\neg e \neg h$ )	Pr ( $h e$ )	Pr ( $h \neg e$ )	C(+)= Pr( $h e$ ) - pr( $h$ )	C(-)= Pr( $h \neg e$ ) - pr( $h$ )		
$P_{T1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{T2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{T3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{T4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{T5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	
$P_{T6}$	0,81	0,19	0,80	0,20	0,60	0,40	0,85	0,68	0,04	-0,13	+	<b>0,85</b>
$P_{A1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{A2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{A3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{A4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{A5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{B1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{B2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{B3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{B4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{B5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{C1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{C2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{C3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{C4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{C5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{D1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{D2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{D3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{D4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{D5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{R1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{R2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{R3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{R4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{R5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>

Fuente: Elaborado por el autor

**Tabla 6. 7. Relación de Evidencias y Fuentes de Evidencia en el mecanismo causal de cambio paradigmático en el caso Argentina**

Hipótesis	Predicciones	Evidencias empíricas encontradas	Fuentes de la evidencia empírica
Hr La política de pensiones evidencia fallas	PT1: La política de pensiones tiene baja aceptación entre sus usuarios.	Opinión pública respecto al sistema previsional de capitalización individual cae significativamente entre 1995 y 2008.	Datos del Latinobarómetro
		Incremento de 30% a favor de que el Estado debería administrar el sistema pensional)	
		En 2007 el 48,3% de los encuestados sostuvo que el sector privado no debería tener ninguna participación en el sector de pensiones.	
		La sociedad comienza a expresar sus inquietudes acerca del futuro de este sistema, y la necesidad de realizar modificaciones en el mismo. La encuesta realizada por la Sociedad de Estudios Laborales por encargo de la SAFJP, entre los afiliados a las AFJP ofrece al respecto explicaciones y orientaciones. (p.44)	MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
		Consulta Popular impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) bajo el lema "Ningún hogar pobre en la Argentina". Durante los días 14, 15, 16 y 17 de diciembre de 2001, más de 3 millones de argentinos votaron a favor de la creación de tres instrumentos: : un Seguro de Empleo y Formación de 380 pesos mensuales para cada jefa o jefe de hogar desocupado, una asignación universal de 60 pesos por mes por cada hija o hijo de hasta 18 años y otra de 150 pesos para los mayores de 65 años que no perciban jubilación ni pensión. Fue la primera vez que en la Argentina se utilizó un mecanismo "de democracia directa por una iniciativa que no fue convocada desde el Gobierno.	FRENAPO. Diciembre 2001. Consulta popular "Ningún hogar pobre en la Argentina" <a href="http://www.agenciacta.org/spip.php?article22178">http://www.agenciacta.org/spip.php?article22178</a>
	PT2: Diversos actores No-Edo denuncian fallas recurrentes de política de pensiones	Informes de la OIT presenta evaluación sobre los efectos de la crisis económica en el sistema previsional argentino y las necesidades de reformas en el sistema previsional.	OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2002. <i>Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis</i> , Buenos Aires.
			OIT (2004), El futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: evaluación D38y desafíos, Ponencias del Seminario Internacional OIT - MTEySS, Buenos Aires, 20 de abril.
		Partido político Argentinos por una República de Iguales (ARI), en cabeza de la diputada González, proponía una reforma integral del sistema, estructurada en base a distintos pilares.	Proyecto: "Sistema público solidario de seguridad social", presentado en diciembre de 2002 ante la Cámara de Diputados de la Nación.
Proyecto de Jubilación Ordinaria Universal. "Sumario: Jubilación Universal e incremento del haber mínimo sobre la base de disolver el régimen privado de fondos de pensión y restituir las contribuciones patronales a los niveles vigentes de 1993.		XP-DIP: 3113-D-2004, presentado el 01 junio 2004. Firmante: Dip. Lozano, Claudio (Emancipación y Justicia-Capital Federal)" (Del Bono, 2004, p. 13).	
	En 2004 se publicó un informe del Banco Mundial, "Keeping the Promise of old age security in Latin America", que presentaba un balance negativo en relación a las reformas previsionales implementadas en la región en la década de los noventa, al punto de poner en tela de juicio su eficacia	Banco Mundial.2004. <i>Keeping the Promise of old age security in Latin America</i> . Documento N° 30733. Washington.	

PT3 (Nodalidad): Información oficial reconoce fallas de la política de pensiones como recurrentes	<p>"Con respecto a la regularidad, el <u>reducido número de aportes por afiliado</u> produjo como resultado saldos lejanos al óptimo. Asimismo, a partir de la mediana del número de aportes se observa claramente que el régimen de reparto presenta valores superiores al régimen de capitalización, incrementándose estas diferencias con la edad. Esto estaría indicando que no existen mayores incentivos hacia el aporte en los afiliados al régimen de capitalización pese a tener éstos un registro de su aporte en una cuenta individual." (p. 44)</p>	<p>MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i>, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.</p>
	<p>"En virtud de los resultados alcanzados en la proyección, el desempeño del SIJP en los próximos cincuenta años es preocupante. Esto se manifiesta en la <u>desprotección de los adultos mayores</u>, que en conjunto perciben cada vez menos beneficios y de composición más precaria, sumado a la <u>magnitud de los beneficiarios del régimen</u> de que no alcanzan con su jubilación ordinaria al mínimo del sistema. La disminución sostenida de la <u>tasa de sustitución</u> refleja que el sistema otorga prestaciones que reemplazan progresivamente una menor proporción del ingreso en la actividad. Asimismo, se evidencia la importante <u>participación del régimen público</u> en los beneficios del régimen privado a lo largo de todo el período proyectado." (p. 81)</p>	<p>MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i>, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.</p>
	<p>Palabras de Cristina Fernández de Kirchner, 2008. Haciendo referencia al sistema de capitalización individual entonces vigente: "un sistema que evidentemente constituye un despojo y además una clausura a lo que ha sido la base de todo Sistema Previsional hoy en el mundo, la base de la solidaridad, porque presupone esencialmente la asociatividad de los trabajadores y de todos aquellos que perciben un ingreso, para poder hacer frente a la vejez y a los derechos de la pensión."</p>	<p>Estracto del discurso de Cristina Fernández de Kirchner en el anuncio de la finalización del sistema de AFJP y el comienzo del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), ANSES, 21 de octubre de 2008.</p>
	<p>Desde agosto de 1994 a septiembre de 2008, el sistema registró rendimientos reales de 7,7% como promedio anualizado (SAFJP, 2008, p. 18), claramente afectado por la crisis financiera global pero menos que los mercados argentinos de valores en general (Palla, 2008). Con el tiempo, las comisiones habían mostrado una tendencia a la baja, y la diversificación de portafolios una tendencia al alza (SAFJP, 2007, pp. 86-89).</p>	<p>SAFJP (Superintendencia de Administradoras de Fondos para la Jubilación y el Retiro) (2007) "El régimen de la capitalización y el sistema previsional 1994-2007", Anuario SAFJP. SAFJP (Superintendencia de Administradoras de Fondos para la Jubilación y el Retiro) (2008) "Boletín Estadístico", Año 14, No. 10.</p>
	<p>"Resulta urgente la realización de una profunda revisión del sistema que tienda a dar una respuesta integral a la problemática de la cobertura. La sola flexibilización de los requisitos de acceso al sistema previsional tiene poco efecto frente a un mercado laboral con altas tasas de desempleo, informalidad laboral y con una fiscalización de las cotizaciones de alcance limitado. Finalmente, es imperioso recordar que el objetivo principal de cualquier sistema previsional es la protección social y que su diseño no debe ser ajeno a la realidad demográfica y laboral de la población que pretende proteger, debiendo siempre ocupar un lugar prioritario en la agenda política." (p.82)</p>	<p>MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i>, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.</p>
PT4 (Tesoro): Persiste alta presión fiscal debido a costos	<p>Se agudizó el déficit fiscal por las nuevas reglas del sistema previsional, así como las condiciones del mercado de trabajo, las cuales desfinanciaron el sistema e incrementaron la necesidad de aporte estatal</p>	<p>(Danani y Beccaria 2011, 104 -pie de página 2)</p>

de transición prolongados en el tiempo	<p>"Para el período 1994-2002, las políticas de rebajas de alícuotas de contribuciones patronales representan para el sistema una pérdida de recursos en el orden de los 28.000 millones de pesos" (p.28)</p> <p>"Asimismo, la reforma del sistema previsional significó que una parte importante (85%) de los aportes personales de los trabajadores se derivaran a los fondos de pensiones administrados por las AFJP, lo que significó una transferencia adicional de recursos, equivalentes a 27.000 millones de pesos. Por otro lado, si se adiciona el gran incremento del empleo no registrado han dejado de ingresar recursos por aportes y contribuciones de estos trabajadores por más de 80.000 millones de pesos." (p.29)</p>	Según cálculos efectuados por la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
	"Entre 1994 y 2000 las relaciones existentes tanto entre aportantes y ocupados como entre aportantes y PEA cayeron del 55% a 47% y de 48% a 40%, respectivamente" (p. 42)	MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
	"Los altos costos -tanto del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento como los de administración de las AFJP- llegan a comprometer la viabilidad del sistema de mantenerse aportes en niveles menores al original del 11%. La reposición de los aportes del 5% al 11% puede amortiguar este impacto en caso de lograrse mantener el actual nivel de costo" (p.44)	MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
	"Los déficits fiscales crónicos, que encuentran gran parte de su explicación en los costos de transición de la reforma previsional, resultaban incompatibles con la sustentabilidad de la Convertibilidad, mientras que la dinámica de las decisiones privadas y las acciones de política económica incrementaban los costos de salida" (p.31)	MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.
	"Si bien a fines de la proyección [...] el régimen de reparto registra superávits, frente al hecho de encontrarse la mitad de las personas de la tercera edad sin cobertura es altamente probable que el Estado se vea obligado a cubrir a estas personas, con el consecuente deterioro de las cuentas públicas". (p.81)	MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.
	Profundización del déficit del sistema público: "La privatización de una parte significativa del sistema previsional repercutió en una fuerte contracción de ingresos en el régimen público de reparto. El constante drenaje de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización y las sucesivas reducciones de las contribuciones patronales a lo largo de la década pasada (cayeron del 16% a fines de 1991 al 7% en promedio a fines del año 1999) profundizaron el desfinanciamiento del sistema estatal. Se estima que, desde la creación de las AFJP, el sistema de seguridad social público resignó anualmente recursos por un monto cercano a los 5.500 millones de pesos constantes de 2006 en concepto de recaudación perdida y 6.000 millones de pesos constantes de 2006 por la reducción de las contribuciones. Para dimensionar la pérdida de ingresos públicos que implicó este proceso, se trata de una cifra anual apenas inferior a la suma de los presupuestos actuales de Salud, Educación y Ciencia y Técnica de la Administración Pública Nacional."	Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda). Informe sobre el sistema de capitalización individual de las AFJP. Octubre de 2008. <a href="https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114084-2008-10-28.html">https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114084-2008-10-28.html</a>
PT5 (Organización): Persisten problemas de ineficiencia en administración del sistema pensional	El mercado de AFJP ha experimentado "un significativo proceso de concentración a través de fusiones y adquisiciones, pasando de un total de 25 administradoras en 1994 a 12 en 2002, es decir, una reducción de más del 50% de las administradoras. Esto determinó que el sistema no alcanzara el nivel de eficiencia esperado, pues este mercado se aleja cada vez más de ser competitivo acercándose a las características de un oligopolio". (p.42)	MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.



	<p>"Se advierte que las administradoras no informan a sus afiliados cuáles son los montos necesarios a acumular para obtener determinados valores de renta."(p.46)</p>	<p>MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i>, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.</p>
	<p><u>Altos costos de sistema:</u> " Las AFJP cobran comisiones sobre los aportes realizados por los afiliados por los servicios que prestan, que se destinan a cubrir el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, los gastos de administración de las empresas y a engrosar las ganancias de las firmas. Pese a que las administradoras no incurren en ningún gasto de recaudación, ya que la percepción total de aportes y contribuciones está a cargo del Estado a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), las AFJP se apropiaron en promedio de un tercio de los montos recaudados entre 1994 y 2006. En el pico de la serie (2002/2003), prácticamente 4 de cada 10 pesos destinados a los fondos de capitalización individual se perdían en concepto de comisiones de las AFJP. Al mismo tiempo, el gran peso de las comisiones en las contribuciones anuales transformaron al sistema argentino en <u>uno de los más ineficientes del mundo</u>: por caso, hacia fines de la década de 1990, el costo administrativo del régimen privado nacional era 47% superior al chileno y 60% superior al uruguayo. Pero este costo no sólo es elevado respecto de otros regímenes privados, sino que se ha mostrado mucho más oneroso que el sistema previsional estatal local. Según información de la Anses, los gastos operativos del régimen público representaron entre 1999 y 2005 tan sólo el 1,6% de las contribuciones y los recursos tributarios percibidos con fines previsionales, lo que resulta veinte veces más barato que el costo de administración del sistema de capitalización"</p>	<p>Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda). Informe sobre el sistema de capitalización individual de las AFJP. Octubre de 2008. <a href="https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114084-2008-10-28.html">https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114084-2008-10-28.html</a></p>
PT6 (Resultados): Persisten problemas de cobertura y calidad de las prestaciones en sistema pensional	<p>Entre 1996 y 2002 la cobertura cayó aproximadamente un 10%.</p>	<p>(Danani y Becerra 2011, 117).</p>
	<p>Entre 1995 y 2003 el 55% de los hogares compuestos por dos personas en edad de jubilarse, recibía solamente un beneficio previsional.</p>	
	<p>En el año 94, el 77% de los mayores de 65 años tenían una jubilación, en el 2004 este porcentaje bajó al 63% y se pronosticó un sostenido descenso, calculando hasta un piso del 45% en los siguientes años.</p>	<p>(MTESS, 2005).</p>
	<p>"En 1980 el empleo protegido representaba el 70% del empleo asalariado, en el 2000 dicha proporción se redujo al 53%, esto significa que más de la mitad de la población económicamente activa (asalariada) se encuentra en una situación de desprotección social." (p.28)</p>	<p>MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i>, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.</p>
	<p>La diversificación en los portafolios de las AFJPs permaneció pobre a pesar de mejoras, con una fuerte concentración en deuda del Estado y poca inversión en el extranjero. "80% de los fondos previsionales están invertidos en títulos públicos lo que implica un alto grado de incertidumbre en términos de rentabilidad efectiva". (p.43)</p>	<p>MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i>, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.</p>

		Baja cobertura: "En lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre aportantes y la población ocupada se redujo del 42,3% en 1995 al 38,6% en 2003; a su vez, el coeficiente aportantes/ población económicamente activa (PEA) cayó del 35,1% al 32,6% en igual período. Por su parte, el alcance de los beneficios recibidos por las personas en edad de jubilarse también se vio disminuido. En 1995, el 76,8% de las personas mayores de 65 años poseía cobertura previsional; en 2003, en cambio, la proporción de beneficiarios en ese rango de edad cayó al 70,9%. No sólo aumentó el porcentaje de excluidos del sistema previsional, sino que además casi tres cuartas partes de las personas en edad de jubilarse son indigentes y casi la mitad de los pobres no indigentes no poseen cobertura."	Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda). Informe sobre el sistema de capitalización individual de las AFJP. Octubre de 2008. <a href="https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114084-2008-10-28.html">https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114084-2008-10-28.html</a>
Ha Actores Edo y No-Edo critican ahorro individual como único fundamento de política de pensiones	PA1 (Nodalidad): Informes oficiales señalan límites del ahorro individual como fundamento único del sistema previsional	El Poder Ejecutivo designa una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, integrada por expertos independientes, con el mandato preciso de definir lineamientos para enriquecer las discusiones con los sectores interesados.	Decreto 1934 del 30/09/2002
	PA2 (Autoridad): Cambios parciales se justifican para solucionar límites del ahorro individual como fundamento del sist. previsional	Se devuelve a la AFIP las facultades de recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la Seguridad Social, que en virtud del Decreto 1394/01 le fueron conferidas al Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INaRSS). Crea un Consejo Asesor en materia de Seguridad Social.	Decreto 217/2003
		Establece montos mínimos y máximos para la prestación por desempleo y modifica el tiempo total de la prestación.	Decreto 267/2006
	PA3 (Tesoro): Debates presupuestarios evidencian poca disminución de presión fiscal con pensiones basadas en ahorro individual	La comisión en concepto de aporte personal pasa a ser del 11% tanto para reparto como para capitalización.	Decreto 22/2007 y 313/2007
		En 2003 la recién llegada coalición kirchnerista denunció "que los fondos habían sufrido pérdidas netas en lo que debía haber sido ganancias de eficiencia derivadas de la introducción tanto de un esquema de competencia entre administradoras como del seguimiento personal de las cuentas individuales"	(Danani y Beccaria 2011, 136-7)
	"De los 445.000 beneficiarios del régimen de capitalización el Estado concurre en el pago de los mismos en el SETENTA Y SIETE POR CIENTO (77%) de los casos y 179.000 jubilados de capitalización reciben complementos para que su haber no sea inferior a la mínima garantizada. Además hay que resaltar que 33.000 casos tienen ya su cuenta de capitalización individual totalmente consumida, y por consiguiente es el Estado quien paga la totalidad de sus haberes."	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.	
	"El diagnóstico institucional del sistema previsional actual pone de manifiesto una serie de inconvenientes de tipo estructural y coyuntural [...] En materia de financiamiento, se han agravado los problemas de disponibilidad de recursos en el régimen de reparto debido a cinco causas principales: (i) pérdida del aporte personal de aquellos afiliados cotizantes que optaron por el régimen de capitalización; (ii) recorte de la contribución patronal; (iii) generación de empleos sin protección social, por tanto, sin requisitos de aportes y cotizaciones; (iv) introducción de regímenes simplificados (monotributo); y (v) agravamiento de la evasión [...] Además, el régimen vigente de reparto es responsable del pago de las prestaciones del antiguo régimen de reparto y de los costos de la transición que ocasiona el pago de la prestación compensatoria por las cotizaciones realizadas antes de 1994. Por otro lado, el régimen vigente de reparto también ha enfrentado problemas de financiamiento debido a: (a) la reducción del aporte personal del 11 por ciento al 5 por ciento; y (b) las modificaciones en las normas de inversión y deterioro de la rentabilidad".	OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2002. Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis, Buenos Aires.	
	PA4 (Organización): Responsables sectoriales		

	señalan límites de modelo de ahorro individual para mejorar cobertura y calidad pensión.			
	PA5: Actores no-Edo señalan crisis de política previsional debido a modelo centrado en ahorro/capitaliz. individual		Entrevistas al Diputado Díaz Roig y a Leonardo Fabre, Presidente de APOPS  Informe CENDA, 2008.	
H <sub>B</sub> Nuevo Gov. Incorpora en agenda solidarida d y equidad como fundame ntos de las políticas de pensione s	PB1 (Nodalidad): Informes oficiales del sistema previsional plantean necesidad de reorientación hacia solidaridad y equidad	Diagnóstico inicial que señala la insatisfacción generalizada por el sistema previsional y la necesidad tanto de extender la cobertura como de generar mayores recursos "genuinos" para el régimen público. Proponía generar un único sistema integrado (Reparto más AFJP), estructurado por un sistema multipilar. Destacó la necesidad de incorporación de grupos excluidos de la protección.	MTEySS (2003), <i>Libro Blanco de la Previsión Social</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.	
		"Prospectivas de la Previsión Social,, el cual junto al Libro Blanco (2003) conformaron el "marco oficial de análisis" que facilitó el contexto de surgimiento para la generación de la política previsional. Ambos documentos oficiales abrieron un proceso, constituyéndose en indicadores de que comenzaba a instalarse "un nuevo clima de época" (Danani y Grassi, 2008), caracterizado por un acuerdo suficientemente extendido en relación con la "definición" de que el problema principal que afectaba al sector era la fuerte caída de la cobertura.	MTEySS (2005), <i>Prospectiva de la previsión social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050</i> , Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, junio.	
	PB2 (Autoridad): El nuevo Gov. incorpora principios de solidaridad y equidad para sist. previsional en Plan de Gob (Docs Planif)	Medidas para el aumento de haberes mínimos pensionales (incrementos de suma fija, proporcionales o combinados o bien subsidios varios): Aumenta progresivamente de \$200 a \$690 (entre 2002 y 2008).		Decreto 1275/02; Decreto 391/03; Decreto 1194/03, Decreto 683/04, Decreto 1199/04, Decreto 1199/04, Decreto 748/05, Resolución INSSJyP, Decreto 1273/05, Decreto 764/06, Ley 26198, Resolución PAMI, Decreto 1346/07, Decreto 279/08, Decreto 279/08, Resolución ANSES 298/2008, Ley 26417 (Movilidad Jubilatoria).
		Medidas para ampliación de cobertura: "Plan de Inclusión Previsional" que suavizó los requisitos contributivos de acceso a las prestaciones.		* Ley 25994 (Jubilación Anticipada), Decreto PEN 1454/05 (Moratoria previsional).
	En los considerandos de la ley se declara que: El Estado debe proteger "a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, a los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores". El instrumento para alcanzar estos objetivos era "profundizar el rol del Estado"			
	Medidas de reestructuración institucional: -Posibilidad de cambiar de sistema (AFJP/Reparto) cada 5 años. Otorgó la posibilidad de optar libremente por el régimen, -Indecisos: los trabajadores nuevos que no ejercieran la opción quedaban en el Sistema de Reparto. -Otorgamiento de una nueva opción de paso al Régimen de Reparto para los afiliados en el Régimen de Capitalización de las AFJP. -Traspaso forzado al Régimen de Reparto para los entonces afiliados al Sistema de Capitalización cuyo ahorro acumulado en su cuenta individual (CCI) arrojará un saldo inferior a 250 MOPRE. -Confiscación compulsiva de los montos acumulados en las cuentas de capitalización de sectores comprendidos en regímenes especiales. -Aumento de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP). -Modificación de las comisiones que cobraban las AFJP y en el cobro del Seguro de Vida e Invalidez. -Se equiparaban los aportes previsionales para ambos sistemas.		* Ley 26222/ 8 de marzo de 2007 (reglamentada por el Decreto N° 313/07)	

		-Incremento del tope salarial por el cual se realizaban los aportes personales. -Garantía del haber mínimo jubilatorio. -Las AFJP debían financiar proyectos productivos y de infraestructura.	
		"El proyecto iniciado en el año 2003 ha llevado adelante en forma sistemática y consistente la reconstrucción del sistema público de reparto en el convencimiento técnico y político de que el sistema previsional requiere más certezas que interrogantes y que el Estado debe tener un rol activo en la seguridad social, con la convicción de que es posible una buena administración de los recursos públicos y una gestión estatal eficiente y eficaz". (p.9)	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
	PB3 (Tesoro): Gob incluye en debate presupuestario necesidad de recursos para mejorar solidaridad y equidad en sist. previsional	Se transfieren los saldos de las CCI de los individuos comprendidos en los regímenes especiales que fueron derivados al régimen de capitalización individual.	Resolución Secretaría de la Seguridad Social 135/2007
		Crea un sistema de información y recaudación para la seguridad social	Decreto 1394/2001
	PB4 (Organización): Autoridades señalan necesidad de reforma institucional para mejorar solidaridad y equidad en sist. previsional	Crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) para garantizar las cuantías de las prestaciones del régimen público de reparto.	Decreto 897/2007
	PB5: Actores no estatales respaldan necesidad de reorientar el sistema previsional hacia la solidaridad		
Hc Solidaridad y equidad orientan propuesta de Gob. De cambio de	PC1: Objetivos generales de proyecto de reforma buscan mejorar solidaridad y equidad del sistema de pensiones	Proyecto de Reforma plantea "solidaridad" como principio rector, y la "redistribución" e "inclusión social" como los principales objetivos a cumplir.	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
		"Este sistema previsional estará basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo, acorde con las políticas que ha desarrollado el Gobierno Nacional desde el año 2003"	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
	PC2 (Nodalidad): Gob anuncia proyecto de reforma pensional como un gran cambio por estar centrado equidad y solidaridad	Presidenta Cristina Fernández y titular de ANSES presentan proyecto de reforma como el más importante de la historia argentina para combatir el "saqueo" de las políticas neoliberales y fortalecer un "sistema de reparto de base solidaria y administración estatal"	Discursos presentados en la inauguración Acto legislativo para la discusión del Proyecto de Ley, 21 octubre de 2008.
		"Venimos a dar por terminado el experimento fracasado del régimen de capitalización en la Argentina"	Palabras con las que el entonces titular de ANSES, Amado Boudou, inició el acto en el que se firmó públicamente el

política de pensiones			proyecto que el Poder Ejecutivo enviaría al Parlamento. Octubre 2008
	PC3 (Autoridad): Reforma pensional busca carácter de Ley General y/o Reforma Constitucional para asegurar cambio general	Proyecto de Ley sugiere reforma estructural del sistema, de alcance general, reemplazando antigua Ley de pensiones	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
	PC4 (Tesoro): Proyecto de reforma incluye instrumentos financieros orientados a garantizar solidaridad y equidad de sistema previsional	Proyecto de Ley estipula que: Art. 7: Transferencia en especie a la ANSES de los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización del SIJP. Dichos activos pasan a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Art. 9: ANSES gozará de autonomía financiera y económica. Estará sujeta a supervisión de Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
	PC5 (Organización): Proyecto de reforma busca reforzar administración y vigilancia pública del sist. Pensional	"El presente proyecto de Ley enmarca al sistema de seguridad social dentro de los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, al establecer que el Estado es quien otorga los beneficios de la Seguridad Social en forma integral e irrenunciable." (p.1)	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
		"El Estado toma un rol activo en la reconstrucción del sistema previsional público en sus distintos parámetros" "Con esta visión estratégica del rol central del Estado en la Seguridad Social se ha consolidado el sistema previsional..."	Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación.
Hb Gob consigue apoyo mayoritario para reforma sin alterar solidaridad y equidad como pillos del sist. Pensional	PD1: El gobierno negocia incorporación de demandas de centrales obreras para neutralizar su oposición	En 2004 se sancionó una nueva ley laboral, que modificó los aspectos de mayor desregulación de las relaciones laborales y del papel de los sindicatos.	
		En 2003, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) publicó el documento <i>La seguridad social es un derecho</i> que proponía una reforma integral que disolviera las AFJP y con ello financiar la construcción de un nuevo sistema público, no estatal, redistributivo, y administrado democráticamente por trabajadores y jubilados, con participación del Estado.	
		En el marco del debate parlamentario del proyecto de Ley se dió una masiva muestra de rechazo a la eliminación del sistema de las AFJP por parte de miles de personas convocados por los empleados de las administradoras que temían perder sus trabajos.  Ante este hecho, los diputados (debate en Cámara baja) introdujeron una modificación al artículo 14, a través del cual se busca "garantizar el empleo a los trabajadores no jerárquicos de las AFJP" <i>"ARTÍCULO 14.- A través de las áreas competentes, y en los supuestos de extinción de la relación laboral por despido directo dispuesto por la administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, se realizarán todos los actos necesarios para garantizar el empleo de los dependientes no jerárquicos, de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones que opten por incorporarse al Estado nacional en cualquiera de sus dependencias que éste fije a tal fin, con reconocimiento de la antigüedad a los efectos del goce de las licencias legales o convencionales."</i>	*Diario Clarín, "Empleados de las AFJP y otros autoconvocados contra el proyecto oficial. Masiva marcha de rechazo". 29 de octubre de 2009. *Cámara de Diputados de la Nación, Sanción aprobatoria del Proyecto de Ley 0027-PE-08. Noviembre de 2008.
	PD2: Oposición de actores económicos neutralizada con	Sectores de oposición debilitados. A nivel político, partidos como Unión Cívica Radical (UCR) y Coalición Cívica (CC) eran minoría en el parlamento. A nivel económico, las administradoras de los fondos	*Diario Clarín, "Empleados de las AFJP y otros autoconvocados contra el proyecto oficial. Masiva marcha de

	negociaciones que aseguran sus inversiones	pensiones (AFJP) y las organizaciones financieras internacionales habían perdido fuerza a raíz de la crisis económica del 2001.	rechazo". 29 de octubre de 2009. *Cámara de Diputados de la Nación, Sanción aprobatoria del Proyecto de Ley 0027-PE-08. Noviembre de 2008.
		*La reforma fue aprobada con el 68% (162 a 75) y 72% (46 a 18) de los votos en la Cámara de Diputados y Senado respectivamente.	*República Argentina, Versión Taquigráfica. Cámara de Congresistas de la Nación. 6 de Noviembre de 2008. *República Argentina, Versión Taquigráfica. Cámara de Senadores de la Nación. Reunión 20- Sesión ordinaria 18. 20 de noviembre de 2008
	PD3: El partido/coalición de Gob cuenta con mayoría parlamentaria para superar vetos institucionales.	*Los discursos del sector oficialista se fundamentaban principalmente en la defensa de la solidaridad como principio deseable en un sistema de reparto/público (34% de las intervenciones) y en la crítica del mal desempeño del sistema privado (39%).	*República Argentina. Versión Taquigráfica. Cámara de Senadores de la Nación. Reunión 19 - Sesión ordinaria 17. 05 de noviembre de 2008. *República Argentina. Versión Taquigráfica. Cámara de Senadores de la Nación. Reunión 20 - Sesión ordinaria 18 - 20 de noviembre de 2008 *República Argentina, Versión Taquigráfica. Camara de Senadores de la Nación. Reunión 20- Sesión ordinaria 18. 20 de noviembre de 2008
		*La UCR, el socialismo y otros sectores como Claudio Lozano y los ex legisladores del ARI, conducidos por Eduardo Macaluse, condicionaron su respaldo al proyecto a que el oficialismo acepte una serie de cambios, entre ellos establecer en el texto la intangibilidad de los fondos de la ANSES, para que el Estado no pueda utilizarlos para otros fines que no sea la previsión social.	*Diario Página 12. "Diputados comenzará a tratar el proyecto el martes próximo". Jueves, 23 de octubre de 2008 <a href="https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-113839-2008-10-23.html">https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-113839-2008-10-23.html</a> *Poder Ciudadano. Seguimiento del tratamiento legislativo del proyecto 27-PE-08
	PD4: La ley aprobada supera control de constitucionalidad sin cambios sustanciales	Debate legislativo duró 30 días. La brevedad del trámite le dio ventajas al gobierno para aprovechar la situación de debilidad de los mercados internacionales y para obstaculizar la oposición de actores políticos y económicos. El Proyecto de Ley enviado por Ejecutivo el 21 de octubre de 2008 y Ley 26.425 aprobada el 20 de noviembre de 2008 no evidencian cambios significativos en su contenido.	*Proyecto de Ley 27-PE-08 (21 octubre 2008) presentado por el Ejecutivo en el Congreso de la Nación. *Ley 26.425/2008 del SIPA
HR	PR1 (Nodalidad): Gob. promueve nueva política de pensiones como un gran cambio (ruptura con pasado)	La Ley eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (por las AFJP), recreó un sistema de reparto administrado por el estado y transfirió los fondos acumulados a la administración estatal.	Ley 26.425/2008 del SIPA
	PR2 (Autoridad): Nuevos objetivos de política de pensiones establecidos a nivel normativo, estratégico y operacional	Los nuevos objetivos del sistema previsional son fundamentalmente asegurar aumentos de la cobertura, tanto de los trabajadores activos como de los beneficiarios de una pensión sea contributiva o no contributiva.	Ley 26.425/2008 del SIPA
	PR3 (Tesoro): Recursos de fondos de pensiones son	Aumento significativo en los recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social como resultado tanto de la transferencia de las cuentas individuales como de las contribuciones mensuales hechas por los trabajadores que ahora participan en el sistema público.	*Arza 2012, 6.

solidaridad y equidad	(re)dirigidos hacia nuevos objetivos de política	En relación a los recursos de ANSES, "ARTÍCULO 8°. La totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsiounal Argentino ... el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social"	*Ley 26.222 (Libre Opción del Régimen Jubilatorio) *Ley 26.425/2008 del SIPA
	PR4 (Tesoro): Implementación de nuevos instrumentos de financiación del sistema pensional para nuevos objetivos de solidaridad y equidad	Se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Sistema Previsional Argentino cuyo objetivo será el monitoreo de los recursos del sistema.	*Decreto 897/2007 *Ley 26.425/2008 del SIPA
		Se estipula que el ANSES es una entidad autónoma y se crea una Comisión Bicameral que supervise el uso de los fondos del FGS por parte del gobierno nacional.	*Ley 26.425/2008 del SIPA
		"ARTÍCULO 7. Transfíranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones [...] Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07."	Ley 26.425/2008 del SIPA
PR5 (Organización): Cambio y/o reforma en instituciones responsables de la política de pensiones enfatizan solidaridad y equidad	ANSES refuerza muchas de las funciones que ya tenía, pero en particular ahora pasa a ser responsable exclusiva del sistema previsional. Se le asignan nuevas funciones también relacionadas con el manejo de recursos de fondos previsionales, y en particular se le agrega un rol de financiadora e implementadora a nivel territorial de nuevas políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH)	*Ley 26425/2008 *Decreto 1602/2009	

**Fuente:** Elaborado por el autor

**Tabla 6. 8. América Latina 1995-2016: % de ocupados (25-64 años) que aportan a la seguridad social**

	País/ Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	ARG	42,93	42,65	42,60	43,09	42,26	41,23	39,14	37,18	36,78	38,35	40,40	44,07	47,45	47,85	48,10	50,36	51,14	51,00	51,71	51,35	52,47	50,26
Bolivia	BOL	...	...	...	...	15,37	15,08	14,48	12,17	13,90	11,64	13,11	16,11	16,96	15,74	18,20	...	21,15	21,16	24,91	19,23	21,03	...
Brasil	BRA	48,39	48,41	47,88	47,64	46,57	...	48,12	47,94	48,49	49,60	50,15	51,33	52,66	54,19	54,93	...	59,58	61,46	62,03	62,51	61,48	...
Chile	CHL	...	63,79	...	60,91	...	58,26	...	...	60,81	...	...	64,30	...	...	60,85	...	66,53	...	68,28	...	67,71	...
Colombia	COL	...	26,66	28,73	28,35	25,22	...	25,71	31,48	25,78	...	28,70	27,51	31,40	32,26	30,96	30,74	32,05	32,69	35,02	36,19	36,96	37,58
Costa Rica	CRI	69,16	67,29	65,50	66,53	64,85	66,92	63,74	63,48	64,45	65,43	64,56	65,78	66,97	69,00	69,52	70,76	70,00	71,29	70,40	70,87	68,97	69,36
R.Dominicana	DOM	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	23,24	27,16	32,42	34,29	33,44	35,17	33,32	33,94	34,21	37,39	38,64	39,72
Ecuador	ECU	39,37	41,00	39,81	35,94	34,65	28,23	30,26	...	29,89	29,35	28,33	28,98	29,54	30,89	33,18	36,89	41,51	44,83	45,97	47,23	47,53	45,72
Guatemala	GTM	...	...	...	19,19	...	20,59	...	19,96	21,53	21,64	...	25,01	...	...	...	22,14	22,24	21,05	21,92	25,17	24,06	23,37
Honduras	HND	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	21,56	20,87	21,03	22,23	19,91	19,76	19,84	17,65	18,45	22,69	20,91	22,09
México	MEX	...	34,06	...	34,84	...	36,28	...	36,11	...	37,37	36,99	36,63	...	36,09	...	35,73	...	31,54	...	33,71	...	31,95
Nicaragua	NIC	...	...	...	21,00	...	...	21,16	...	...	...	21,17	...	...	...	...	20,44	20,78	21,14	...	24,73	...	...
Panamá	PAN	...	...	...	...	...	...	53,13	52,80	52,16	46,69	46,45	48,07	50,99	52,05	52,34	53,04	54,92	56,65	56,45	56,04	54,46	...
Perú	PER	...	...	17,14	17,21	15,36	16,75	15,58	16,16	15,24	14,86	13,91	15,31	18,25	18,38	19,77	19,23	20,41	22,35	22,43	23,07	22,44	22,91
Paraguay	PRY	15,05	...	13,71	...	15,20	15,47	...	14,39	14,49	13,24	17,34	14,93	18,39	19,23	19,20	20,06	21,81	21,98	24,90	24,42	24,85	23,15
El Salvador	SLV	26,72	26,20	27,72	31,98	32,93	31,56	31,63	31,90	31,68	31,14	31,55	32,75	32,43	33,21	31,27	31,13	31,38	31,30	32,84	33,17	30,83	30,25
Uruguay	URY	37,91	37,43	37,01	39,88	39,31	37,91	61,43	58,69	56,73	58,47	59,88	64,65	65,78	67,83	68,91	69,88	73,07	74,41	75,14	75,64	75,44	74,53
Venezuela	VEN	39,90	37,76	38,21	38,18	40,20	40,95	39,03	36,66	34,78	37,03	36,89	38,54	39,74	40,94	42,88	42,19	43,85	42,99	34,98	43,82	44,32	...
AL (prom)	AL-18	39,93	42,53	35,83	37,29	33,81	34,10	36,95	35,30	36,19	34,99	33,39	36,59	37,43	38,28	40,23	37,17	40,21	38,67	42,48	40,43	43,26	39,24

**Fuente:** Adaptado de BID (2017) "Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe"

Venezuela: tomado del informe "Pulso Social", Anexo Estadístico

\*Casillas marcadas con sombreado amarillo: datos completados, extraídos del trabajo de Rofman y Oliveri (2011)



**Tabla 6. 9. Personas de 65+ años que declaran recibir una Pensión Contributiva (PC) o No-Contributiva (PNC).**

Countries		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	ARG			79,61	81,84	81,83	78,65	75,76	74,80	73,43	73,31	70,73	71,73	69,34	68,64	68,13	69,00	70,72	84,32	88,66	90,08	90,43	90,60	90,77	89,50	89,99	90,84	82,91	83,03
Bolivia	BOL		36,69	38,07			34,50	17,72	19,92	19,92	17,73	16,97	75,07	72,34	80,63	80,63	89,78	89,66	91,20	93,02	96,70	96,70	96,08	97,47	96,71	95,81	96,26	96,54	97,19
Brasil	BRA	80,51		80,72	82,32		83,76	84,23	83,94	84,56	85,38	85,38	86,12	86,52	85,86	86,24	84,58	84,15	85,15	85,15	85,13	84,69	84,15	84,35	83,87	84,21	84,21	84,21	84,21
Chile	CHL	56,31		58,54		60,92	60,92	62,98	62,98	67,36	67,36	70,10	70,10	70,10	72,46	72,46	72,46	77,71	77,71	77,71	83,71	83,71	82,81	82,81	84,46	84,46	90,19	90,19	90,19
Colombia	COL		9,85	11,16	10,89	13,10	12,66	11,93	11,84	15,32	14,65	16,90	19,59	15,75	15,54	16,89	20,99	20,99	32,31	23,42	21,56	22,48	23,34	23,02	24,03	23,63	27,22	54,28	54,27
Costa Rica	CRI	25,48	25,62	28,11	28,58	31,58	32,79	32,97	35,95	36,82	27,50	35,41	55,32	57,78	59,61	58,54	60,11	58,43	58,13	41,68	42,06	62,25	61,74	62,32	63,34	65,15	65,27	66,29	66,29
R. Dominicana	DOM							11,92	10,98	10,98	11,60	11,60	12,94	11,92	11,18	11,88	12,26	12,09	13,65	10,25	12,74	15,26	14,21	14,05	14,77	14,69	13,11	21,79	18,86
Ecuador	ECU	18,26	19,83	18,62	19,23	18,90	19,99	20,95	19,43	20,67	21,95	27,75	31,34	31,34	34,23	31,40	29,67	31,21	38,58	40,78	51,72	57,42	61,70	65,31	65,94	64,53	63,00	58,71	57,79
Guatemala	GTM											11,33	11,33	11,65	9,51	12,53	12,53	15,41	15,41	15,41	10,41	10,41	12,69	11,81	14,02	15,18	12,78	14,33	12,47
Honduras	HND											5,38	5,38	4,82	6,61	5,36	5,12	6,31	6,54	9,60	6,60	7,40	7,34	8,58	9,49	9,43	9,11	14,84	14,84
México	MEX			17,12		16,13	16,13	17,74	17,74	20,09	20,09	19,11	19,11	20,41	20,41	27,59	27,62	30,28	30,28	48,41	48,41	50,06	50,06	56,81	56,81	73,06	73,06	74,95	74,95
Nicaragua	NIC											6,25	6,25	6,25	6,25	12,23	12,23	12,23	12,23	23,33	23,33	20,02	20,52	21,20	21,20	24,09	24,09	24,09	24,09
Panamá	PAN		35,54				35,03	36,62	36,73	39,18	42,14	44,64	40,63	42,15	41,49	41,40	41,11	41,18	44,54	46,09	44,75	44,64	73,28	70,35	71,10	70,38	71,15	80,55	80,87
Perú	PER								27,47	28,76	30,74	27,93	25,76	17,88	17,88	25,52	25,45	25,99	27,51	27,56	25,61	27,07	24,80	32,71	39,83	44,69	49,07	51,16	51,16
Paraguay	PRY	31,84	31,37	35,55	28,64	26,88	19,22	25,88	18,46	18,46	17,70	19,62	19,62	15,72	16,51	14,87	14,15	14,96	12,97	18,32	16,61	15,93	19,73	24,87	30,42	38,46	45,70	43,37	48,60
El Salvador	SLV								12,32	11,96	13,92	14,49	14,47	15,72	13,87	14,56	16,19	14,49	12,81	12,83	13,59	13,99	13,01	14,57	17,02	19,69	16,20	15,12	14,41
Uruguay	URY	88,53	88,25	88,25	88,46	88,25	87,62	87,70	88,17	87,36	80,05	80,32	85,85	87,09	85,93	85,97	86,31	85,55	84,99	84,25	84,52	86,13	85,43	86,32	86,92	86,73	86,78	87,23	87,03
Venezuela(1)	VEN										21,08	23,71	26,39	25,56	25,71	28,12	26,52	31,27	34,19	37,60	37,16	41,55	44,93	49,45	46,78				46,78
Promedio simple-18	LA-18	50,16	35,31	45,58	48,57	42,20	43,75	40,53	37,20	38,21	36,35	32,65	37,57	36,77	37,39	38,55	39,32	40,17	42,31	43,56	44,15	46,14	48,16	49,81	50,93	53,17	54,00	56,50	55,95

**Fuente:** Adaptado de BID (2017) "Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe"

\*Venezuela: tomado del informe "Pulso Social", Anexo Estadístico

\*Casillas marcadas con sombreado amarillo: datos completados, extraídos del trabajo de Rofman y Oliveri (2011)

**Tabla 6. 10. Personas de 65+ años que declaran recibir una pensión Contributiva**

Countries		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina(1)	ARG			79,61	81,84	81,83	78,65	75,76	74,80	73,43	73,31	70,73	71,73	69,34	68,64	68,13	69,00	70,72	84,32	88,66	90,08	90,43	90,60	90,77	89,50	89,99	90,84	82,91	83,03
Bolivia	BOL		36,69	38,07			34,50	17,72	19,92	19,92	17,73	16,97	19,87	14,71	15,05	15,05	17,99	19,64	17,22	20,58	21,32	21,32	20,32	19,34	21,50	18,42	20,00	19,35	16,81
Brasil(1)	BRA	80,51		80,72	82,32		83,76	84,23	83,94	84,56	85,38	85,38	85,38	86,12	86,52	85,86	86,24	84,58	84,15	85,15	85,13	85,13	85,13	84,69	84,15	84,35	83,87	84,21	84,21
Chile	CHL	52,16		50,27		53,69	53,69	53,30	53,30	57,94	57,94	65,28	65,28	58,29	58,29	58,29	60,70	60,70	60,70	57,23	57,23	57,23	60,72	60,72	60,71	60,71	61,68	61,68	61,68
Colombia	COL		9,85	11,16	10,89	13,10	12,66	11,93	11,84	15,32	14,65	16,90	19,59	15,75	15,54	16,89	20,99	20,99	22,05	23,42	21,56	22,48	23,34	23,02	24,03	23,63	27,22	27,52	27,49
Costa Rica	CRI	25,48	25,62	28,11	28,58	31,58	32,79	32,97	35,95	36,82	27,50	35,41	34,63	34,60	38,20	38,37	41,17	40,80	40,51	41,68	42,06	44,93	44,44	45,45	45,68	48,26	45,57	46,51	46,51
R. Dominicana	DOM						11,92	10,98	10,98	11,60	11,60	12,94	11,92	11,18	11,88	12,26	12,09	13,65	10,25	12,74	15,26	14,21	14,05	14,77	14,69	13,11	15,65	13,73	
Ecuador	ECU	18,26	19,83	18,62	19,23	18,90	19,99	20,95	19,43	20,67	21,95	13,76	14,86	14,86	15,22	14,73	15,35	17,63	19,58	18,31	20,84	22,41	21,91	23,02	23,52	22,90	26,04	26,10	25,95
Guatemala	GTM											11,33	11,33	11,65	9,51	12,53	12,53	15,41	15,41		10,41	10,41	12,69	11,81	14,02	15,18	12,78	14,33	12,47
Honduras	HND											5,38	5,38	4,82	6,61	5,36	5,12	6,31	6,54	6,35	6,44	7,34	7,31	7,25	8,95	9,43	8,88	12,09	12,09
México	MEX			17,12		16,13	16,13	17,74	17,74	20,09	20,09	19,11	19,11	16,31	16,31	22,61	22,80	23,38	23,38	24,63	24,63	25,27	25,27	26,07	26,07	25,86	25,86	29,91	29,91
Nicaragua	NIC											6,25	6,25	6,25		12,23	12,23	12,23		23,33	23,33	20,02	20,52	21,20	21,20	24,09			24,09
Panamá	PAN		35,54				35,03	36,62	36,73	39,18	42,14	44,64	40,63	42,15	41,49	41,40	41,11	41,18	44,54	46,09	44,75	44,64	46,27	45,53	44,85	43,71	45,44	46,41	48,29
Perú	PER								27,96	28,76	30,74	27,93	25,76	17,88	17,88	25,52	25,45	25,99	27,51	27,56	25,61	27,07	24,80	27,39	27,22	26,49	26,61	26,97	26,97
Paraguay	PRY	31,84	31,37	35,55	28,64	26,88	19,22	25,88	18,46		17,70	19,62	19,62	15,72	16,51	14,87	14,15	14,96	12,97	18,32	16,61	15,93	17,22	14,93	14,40	16,86	16,73	16,11	13,41
El Salvador	SLV								12,32	11,96	13,98	14,49	14,47	15,72	13,87	14,56	16,19	14,49	12,81	12,83	13,59	13,99	11,29	11,36	12,16	13,17	10,58	10,32	10,94
Uruguay(1)	URY	88,53	88,25	88,25	88,46	88,25	87,62	87,70	88,17	87,36	80,05	80,32	85,85	87,09	85,93	85,97	86,31	85,55	84,99	84,24	84,49	86,11	85,36	86,32	86,90	86,72	86,76	87,21	87,00
Venezuela(1)	VEN										21,08	23,71	26,39	25,56	25,71	28,12	26,52	31,27	34,19	37,60	37,16	41,55	44,93	49,45	46,78				46,78
AL (Prom)	LA-18	49,46	35,31	44,75	48,57	41,30	43,09	39,73	36,54	39,00	35,72	31,60	32,17	30,49	31,91	31,80	32,56	33,22	35,56	36,84	35,44	36,20	36,44	36,77	37,03	36,70	37,64	37,96	37,30

**Fuente:** Adaptado de BID (2017) “Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe”

\*(1) En el caso de Argentina, Brasil y Uruguay el valor reflejado en el indicador corresponde al total de las pensiones contributivas y no contributivas ya que no es posible hacer esta división a partir de los datos de la encuesta de hogares.

\*Venezuela: tomado del informe "Pulso Social", Anexo Estadístico

\*Casillas marcadas con sombreado amarillo: datos completados, extraídos del trabajo de Rofman y Oliveri (2011)

## Capítulo 7

### **La renacionalización del sistema previsional en Bolivia (2010), ¿“La misma chola pero con diferente pollera”?**

En este capítulo se analiza el proceso de reforma previsional llevado a cabo por el gobierno de Evo Morales durante su segundo mandato (2010/01-2015/01) después de ganar las elecciones presidenciales celebradas bajo la nueva carta constitucional aprobada por voto popular en 2009. Es importante mencionar que a pesar de que el fenómeno del cambio de tercer orden ocurre puntualmente en el año 2010 con la aprobación de una nueva Ley general sobre Pensiones durante el segundo mandato de Evo Morales, todo el proceso se desarrolla prácticamente desde su llegada a la presidencia por primera vez en 2006, incluyendo algunas claves interpretativas desarrolladas en la Asamblea Constituyente. En cuanto a la materia sustantiva de la política pública estudiada, esta reforma es de tipo distinto a la argentina, y justamente la configuración específica que ha adoptado el nuevo sistema previsional boliviano ha mantenido abierta la pregunta de si constituye o no una “reforma estructural”, es decir, usando el lenguaje conceptual de este trabajo de investigación, se ha mantenido disputada la interpretación respecto a si constituye un cambio paradigmático en la política previsional boliviana. En relación a esta disputa, un dirigente obrero del sector de maestros, crítico de la reforma afirmaba que el sistema previsional sigue siendo “la misma chola pero con diferente pollera” (Entrevista con Wilfredo Siñani, Junio de 2017).

Al igual que el análisis del caso argentino, este capítulo se divide en cinco secciones, que se corresponden con el detonante, el resultado y las diferentes partes (A, B, C, D) contenidas en el diseño del mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas públicas (ver Figura III.1 en la Parte III). Cada sección presenta la información relevante que permite inferir el grado de validez de cada una de las hipótesis (y pruebas) sobre cada parte del mecanismo causal, y por tanto, evaluar también el grado de validez del mecanismo causal como un todo. Recuérdese que el modelo de la Figura III.1 busca mostrar una continuidad del proceso de transmisión de las fuerzas causales al interior de cada nivel de análisis, es decir, al ser leído de manera horizontal (cada fila); y también busca evidenciar la coherencia para cada una de las partes del proceso causal (“entidad + actividad”) entre los diferentes niveles de análisis, es decir, al ser leído de manera vertical (cada columna).

### **7.1. Detonante T. Desempeño de la reforma neoliberal, problemas persistentes y anomalías emergentes**

En Bolivia la Ley 1732 de noviembre de 1996 instituyó una reforma previsional estructural (un cambio de política de tercer orden) de tipo sustitutiva: el sistema de reparto (“PAYG”) y beneficio definido fue cerrado totalmente y sustituido por un sistema de cuentas de ahorro y capitalización individual. Generalmente se afirma que en algunos aspectos la reforma previsional neoliberal en Bolivia fue más radical que la reforma chilena de 1981 (Bonadona, Rodríguez y Durán 2003; Escobar 2014, 15; Lloyd-Sehrlock y Artaraz 2014, 258; Mesa-Lago y Ossio 2013; Arce 2016, 66). A diferencia de lo ocurrido en Chile, y siendo históricamente Bolivia el segundo país en realizar una reforma de tipo sustitutiva (antes que México, El Salvador y República Dominicana), esta reforma estableció el tránsito inmediato y total hacia el régimen de ahorro individual capitalizado, y no incluyó la garantía estatal de una pensión mínima.

En palabras de algunos economistas que estuvieron detrás del telón en la construcción de estudios previos (la reforma se empezó a discutir desde mediados de los años ochenta, con participación de estadounidenses y bolivianos bajo el paraguas de las consultoras “Claro y Asociados” y “Price Waterhouse”) (Bonadona 1998; 2003), este proceso buscó rasgos distintivos al intentar una transición rápida, y al intentar garantizar niveles mínimos de renta en la vejez a través de otros dispositivos financieros (Bonadona, Rodríguez y Durán 2003, 49-50). En concreto, la reforma previsional se diseñó y se realizó aparejada directamente con proceso de “capitalización de las empresas publicas principales”, que fue el nombre técnico con el que se denominó al proceso de privatización de empresas públicas. Así, la capitalización de empresas públicas y la capitalización del sistema previsional no dejan dudas sobre el cambio paradigmático realizado en los años noventa orientado a la liberalización económica. Además, esta reforma doble constituye un punto especial a tener en cuenta para la reforma de reversión de 2010, puesto que las conexiones subyacentes llevan a pensar que no se podían renacionalizar las empresas o sectores estratégicos sin que esto implicara también realizar una reforma similar en el sistema previsional, o viceversa.

La reforma liberalizadora del sistema previsional, de tipo sustitutiva (Mesa-Lago y Muller 2002) se concretó en tres pilares con la aprobación de la Ley 1732 de 1996. El principal pilar, totalmente de capitalización individual, al que deberían incorporarse la totalidad de las personas aseguradas hasta ese momento así como aquellas personas que empezaran su vida

laboral. Todos ellos debían obligatoriamente cotizar a una cuenta individual de ahorro que sería administrada por una Aseguradora de Fondos de Pensiones (AFP) en el nuevo sistema de Seguro Social Obligatorio (SSO). Otro pilar intermedio (no denominado así formalmente en la Ley 1732) era en la práctica subsidiado o parcialmente solidario. Estaba integrado por la que denominaron coloquialmente como “generación sándwich”, que debía asumir en mayor medida los altos costos de la transición (ver sobre costos de transición en diferentes tipos reformas previsionales Coman 2011). A estas personas el estado se comprometía a reconocerle las aportaciones previas en el sistema de reparto a través de una unidad de cuenta denominada “Compensación por Cotizaciones” (CC), que idealmente sería sumada (depositada junto con las ganancias derivadas por rentabilidad) a su cuenta de ahorro individual. La jubilación de vejez de estas personas estaría así integrada por el ahorro total sumando las aportaciones anteriores mediante las “CC” y el ahorro y rentabilidad (capitalización) de los aportes directamente realizados a las cuentas individuales en las AFP. El último pilar, pilar “cero” como señalaba por entonces el BM y el FMI, fue considerado estrictamente con perspectiva asistencial, como una transferencia monetaria, no condicionada, aunque restringida a un grupo poblacional específico. Esta transferencia, denominada Bono de Solidaridad (“Bonosol”) consistía en garantizar una renta universal de vejez pero solamente a quienes tenían cumplidos 21 años de edad a la fecha de la reforma sustitutiva (diciembre 31 de 1995); esta renta se empezaría a pagar cuando las personas cumplieran 65 años. La edad de jubilación mínima y el total de aportes no fue modificado respecto a las reglas del antiguo sistema de reparto.

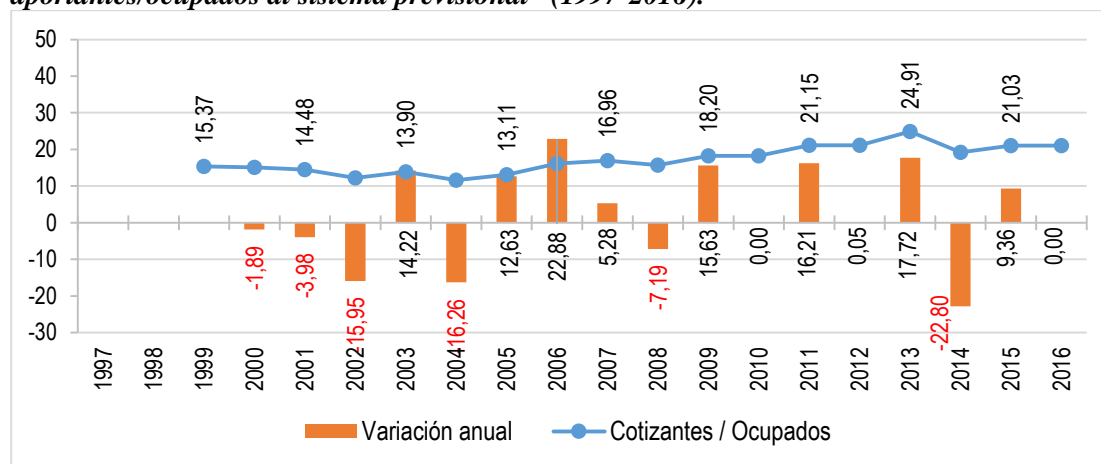
La articulación de la privatización de empresas públicas y la privatización del sistema previsional se produjo específicamente en el pilar asistencial (Bonadona, Rodríguez y Durán 2003, 50). En sentido estricto, las AFP administrarían dos fondos de capitalización, que jurídicamente serían independientes entre sí, y respecto del capital fundacional de la constitución de cada AFP como sociedad anónima (2003, 57), es decir, de su patrimonio propio. Uno era el “Fondo de Capitalización Individual” (FCI) correspondiente al ahorro de los trabajadores en sus cuentas individuales, y el otro era el “Fondo de Capitalización Colectiva” (FCC) equivalente inicialmente al 50% de las acciones de las empresas privatizadas o capitalizadas. Desde este FCC saldrían los recursos necesarios para pagar el beneficio Bonosol.

Pero la historia de la reforma técnicamente diseñada se empezó a enredar inmediatamente con el inicio de la implementación de la nueva política previsional, y por tanto el diseño original no necesariamente fue lo que se ejecutó. Para empezar, aduciendo razones de tamaño reducido del mercado y como medida temporal, se estableció formal y legalmente un duopolio de AFP respaldado por el estado durante cinco años, y a cada una de las empresas le asignaron mediante Decreto, la mitad de usuarios del nuevo mercado previsional. Luego de este periodo (para el 2002/3) se propuso realizar una licitación para la entrada de nuevas AFP que fortalecieran la competencia en beneficio de los trabajadores. Este fue uno de los primeros fracasos de la política previsional del SSO, puesto que dicha apertura del mercado nunca ocurrió y el duopolio duró toda la vigencia del SSO, siendo una de las explicaciones de que el país tuviese el costo más alto de administración y la menor competencia (esto constituye parte de evidencias de prueba  $P_{T4}$ ). Además, la administración de los recursos que se destinarían al Bonosol empezó a diferir de lo planeado, entre otras cosas porque a comienzos de los años 2000 hubo modificaciones para beneficiar con transferencias a personas mayores de 50 años, y también se usó una parte del Fondo de Capitalización Colectiva para transferencias a personas menores de 50 años según criterios que inicialmente no estaban contemplados. Posteriormente, en 2003 el Bonosol se restituyó a una función más alineada a la original, sin embargo, ya se habían asumido costos que inicialmente no estuvieron considerados.

En general, siguiendo las observaciones de OIT, Mesa Lago (2008, 5) señala que es posible analizar los resultados (y fallas) de los sistemas previsionales según seis criterios, que corresponden con los denominados “principios de la seguridad social”: cobertura universal; igualdad de trato; solidaridad y redistribución del ingreso; suficiencia de los beneficios; unidad, responsabilidad estatal, eficiencia y participación en la administración; sostenibilidad financiera. Varias de las pruebas o predicciones empíricas diseñadas para evaluar la presencia del Detonante T del proceso de cambio paradigmático de políticas públicas, se relacionan con estos criterios (pruebas  $P_{T3}$ ,  $P_{T4}$  y  $P_{T5}$ ) y refieren directamente a analizar instrumentos de tesoro y organización, y las dos pruebas restantes se relacionan con instrumentos de información, y con percepciones de los actores no estatales.

En cuanto a los resultados de la política en sus principales indicadores se observan datos muy poco alentadores, según información presentada en los reportes oficiales<sup>38</sup>. En los casi quince años de duración formal del régimen previsional de capitalización individual (el Seguro Social Obligatorio, 1997-2010), la cobertura efectiva, medida como la relación entre aportantes y ocupados (Figura 7.1), solo mejoró levemente, pasando de un nivel ligeramente superior a 15% en 1998 hasta un poco más de 18% en 2010, habiendo tenido un descenso sostenido durante la primera mitad del periodo hasta el mínimo de 11,6% en 2004. Nótese que, para el momento en que el MAS y Evo Morales llegan a la presidencia, la cobertura solo había mejorado 1% luego de una década de funcionamiento del SSO. Cambiando de indicador para evaluar la relación entre aportantes/PEA, la tendencia se mantiene aunque los valores absolutos son inferiores: se pasa de 9,9% en 2000 hasta llegar a 13,4% en 2009 (Datos de Boletines Estadísticos de AIOS, reportados directamente por la SPVS y las AFP bolivianas). En las mismas fuentes oficiales de información, se constata que la proporción de afiliados que aporta o cotiza regularmente para su jubilación nunca superó la mitad en todo el periodo de vigencia del SSO (se mantuvo fluctuando entre 43-48%). Estos datos evidencian que la reforma estructural liberalizadora que creó el SSO no logró cumplir la promesa de mejorar la cobertura de trabajadores activos.

**Figura 7. 1. Bolivia: Evolución de la cobertura activa y tasa de variación anual, de aportantes/ocupados al sistema previsional\* (1997-2016).**



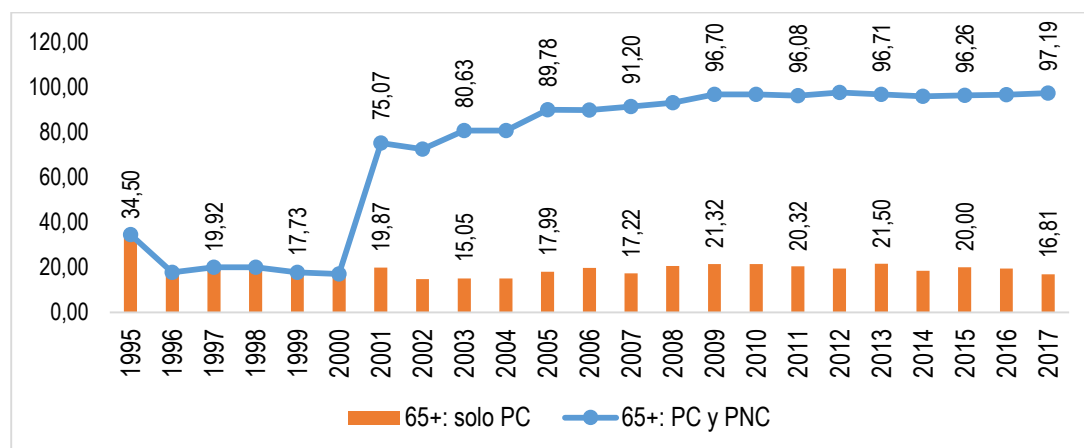
**Fuente:** Elaborado a partir de datos del BID (2017) “Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe”. En la cobertura activa algunos datos se han complementado con información del trabajo de Rofman y Oliveri (2011), quienes tienen una delimitación similar de edades de los aportantes.

\*En sentido estricto se ha seleccionado el % de ocupados de 25-64 años que aportan a la seguridad social. Esta es una medida fuerte a la hora de evaluar la cobertura efectiva, de los afiliados que efectivamente aportan para su jubilación, que suele ser mayor que la relación aportantes/PEA.

<sup>38</sup> Datos de la extinta Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), que a su vez eran reportados a la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) que mantiene una memoria hasta ahora.

Para completar las evidencias sobre la prueba  $P_{T5}$  del Detonante, también se puede observar en la cobertura de “pasivos”, es decir, la proporción de adultos mayores (65+ años) que beneficiarios de una pensión de vejez, ya sea contributiva (PC) y/o no-contributiva (PNC) (ver Figura 7.2). En la década 1997-2006 la cobertura de PC no mejoró en absoluto, pasando de 19,92% a 19,64%. Aunque se debe advertir que un sistema previsional no paga pensiones en tan corto tiempo, es decir que no se ha terminado un ciclo completo de aportes para recibir jubilación, lo que se pone en evidencia es que la meta de proteger los ingresos de los adultos mayores no estaba mejorando para nada luego de una década de implementación. A esto se suma la queja adicional de que las prestaciones pagadas por el nuevo sistema de SSO estaban siendo significativamente menores a las que otorgaba el viejo sistema de reparto. También debe señalarse que hasta el 2017 los adultos mayores que se beneficiaban de una pensión contributiva no superaban la quinta parte, siendo uno de los niveles más bajos de Latinoamérica.

**Figura 7. 2. Bolivia: Evolución de la cobertura de beneficiarios (personas de 65+ años) de Pensiones Contributivas (PC) y No-contributivas (PNC) (1995-2017).**



**Fuente:** Elaborado a partir de datos del BID (2017) “Bases de Datos Armonizadas de las Encuestas de Hogares de América Latina y el Caribe”.

Por otro lado, en cuanto a las PNC la situación es muy diferente, observándose un aumento espectacular de la cobertura durante el actual siglo, y convirtiéndose así Bolivia en uno de los “países ejemplares” de Latinoamérica en este campo. Este aumento se explica, primero, por la implementación del Bonosol (transferencia monetaria para adultos mayores). Como se dijo antes, este programa configuraba el pilar cero o pilar asistencial del nuevo sistema previsional, y era fondeado por una parte (50%) del dinero proveniente de las privatizaciones de empresas pública. Luego de la aprobación de la reforma previsional, el gobierno posterior de Hugo



Bánzer que inició su implementación decidió dividir el Bonosol en dos programas, aumentando los beneficiarios y costos inicialmente planificados: otorgó un pago a personas mayores de 50 años (ya no 65), y agregó un pago (“Acción Popular”) a personas que tenían 21-50 años hasta el diciembre de 1995. A finales de 2002 Bonosol benefició casi 320mil personas, y el nuevo gobierno en 2003 volvió al diseño inicial del programa y redujo esta cantidad a 190mil beneficiarios (Bonadona, Rodríguez y Durán 2003, 51).

En segundo lugar, a partir del 2007 el nuevo aumento de beneficiarios de PNC se explica por la creación de la “Renta Dignidad” que, en sentido estricto, es una reforma de un programa de transferencias monetarias condicionadas (el Bonosol) que busca su universalización en un grupo específico, el de los adultos mayores. Desde 2008 virtualmente existe una cobertura plena de la población de adultos mayores que se benefician de la Renta Dignidad (Pensión No-Contributiva), y solamente se quedan por fuera las personas que no se acercan a realizar los trámites respectivos. A pesar de los logros en cobertura de la Renta Dignidad es importante señalar que el monto mensual de pago ha variado entre el 15-20% del salario mínimo nacional, siendo a todas luces un monto insuficiente para garantizar el consumo de esta población, pero siendo al mismo tiempo muy relevante para darles un empujoncito por encima de la línea de pobreza. En el balance sobre el carácter de este beneficio, algunos consideran que no es nada distinto al viejo “Bonosol” y está por fuera del sistema previsional (Entrevista a Guillermo Aponte, mayo de 2017), otros señalan que a pesar de las mejoras corresponde más a la política de asistencia social (Entrevista a Alberto Bonadona, mayo de 2017), otros más señalan que si bien puede ser el germen de una futura política de renta básica y pensión no contributiva para adultos mayores esto solo será posible si el monto alcanza niveles importantes cercanos al salario mínimo nacional (Entrevista a Silvia Escóbar, mayo de 2017), y las autoridades del viceministerio concuerdan en señalar las limitaciones del monto actual pero insisten en los beneficios materiales y simbólicos para los adultos mayores beneficiarios (Entrevistas a Mario Guillén, Viceministro de Pensiones, y Oscar Ferrufino, Director de Pensiones, realizadas en mayo-junio de 2017).

En cuanto aspectos de igualdad de trato, la reforma de 1996 realizó un proceso general de homologación de todos los regímenes, excepto para las fuerzas armadas y de policía, y para categorías de trabajadores en condiciones insalubres. Los trabajadores mineros, en particular, se mantuvieron como poblaciones especiales dentro del sistema general (el SSO), debido a que constituyen históricamente un grupo fuerte dentro de la organización sindical y obrera

boliviana. Respecto a la solidaridad y redistribución, es importante observar que en la Tabla 7.1 la información es concluyente respecto de las disparidades entre hombres y mujeres, así como entre quintiles de ingreso. Las mujeres siempre resultan peor situadas que los hombres, tanto en los indicadores de cobertura de activos como de beneficiarios (o pasivos). La brecha es mayor, casi el doble, en la categoría de personas beneficiarias de pensión: solo un poco más del 10% de las mujeres adultas mayores es beneficiaba de pensión, mientras que en los hombres este nivel es superior al 20%. Además, de hecho, la cobertura disminuyó en ambos grupos de población en la primera década de funcionamiento del SSO (1997-2007).

**Tabla 7. 1. Bolivia: Cobertura (aportantes/ocupados) y Beneficiarios de Pensión Contributiva, según Sexo(%) y Quintiles de Ingreso (%) en el Seguro Social Obligatorio (1997-2007).**

Año	Cobertura de Aportantes/Ocupados (%), por Sexo (Hombres, Mujeres) y Quintil (Q1-Q5)							Personas 65+ Beneficiarias de Pensión Contributiva (%), por Sexo (Hombres, Mujeres) y Quintil (Q1-Q5)						
	H	M	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	H	M	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
1997	-	-	-	-	-	-	-	24.72	15.52	-	3.54	16.82	35.11	44.12
1999	37.36	47.28	0.39	4.72	12.40	21.11	32.57	22.58	13.27	-	0.40	12.32	25.32	50.56
2000	37.11	39.58	0.99	3.32	10.06	19.91	34.09	23.85	11.57	-	3.38	8.56	28.93	44.01
2001	32.40	36.25	0.40	3.52	10.01	17.61	35.16	22.97	17.20	-	1.47	15.25	29.74	52.92
2002	27.79	31.42	0.54	2.57	7.50	13.21	30.86	16.93	12.87	-	0.20	5.72	21.32	46.19
2004	26.30	32.11	0.33	4.09	7.45	13.55	33.17	21.00	10.69	-	2.83	4.98	23.98	43.46
2005	27.03	37.27	0.25	3.13	10.91	15.43	36.19	22.26	14.15	0.12	0.12	11.97	25.68	51.89
2006	36.91	34.53	0.71	2.62	9.85	21.56	37.71	25.96	14.43	-	0.36	7.16	35.62	56.68
2007	34.74	37.46	0.37	4.25	11.53	24.75	35.01	22.77	12.83	-	1.84	9.88	24.93	49.39

*Fuente: Adaptado de Rofman y Oliveri (2011, 58-59), que trabajan a partir de datos oficiales de Encuestas de Hogares*

Por otro lado, las mediciones según quintiles de ingreso per cápita en las familias muestran que la desigualdad extrema que exhibía Bolivia a finales del siglo XX en el sistema previsional se mantuvo constante, inmóvil, a lo largo de una década de implementación del SSO en lo que tiene que ver con cobertura efectiva de “aportantes/ocupados”. Visto desde el lado de los beneficiarios, el problema de la desigualdad es de mayor gravedad: la desigualdad no se mantuvo, sino que se agravó, con personas de 65+ de quintil de mayor ingreso con niveles de beneficiarios cercanos al 50%, mientras que los quintiles 1, 2 y 3 redujeron la proporción de beneficiarios, con niveles cercanos a 15% en conjunto a lo largo del periodo, y con peores resultados para los más pobres. Finalmente, según algunas investigaciones de ONG, las rentas de vejez pagadas por el SSO fueron de menor cuantía que las rentas pagadas por el anterior sistema de reparto, llegando a aproximarse 75% de lo que un jubilado hubiese recibido en el anterior sistema previsional (Escobar 2014, 44-45; Hurtado 2017, 2-3).

Estos datos presentados hasta ahora permiten aportar distintas formas de evidencia sobre el hecho que la reforma liberalizadora del sistema previsional de 1997 que dio vida al SSO no logro mejorar la cobertura ni la calidad de prestaciones (prueba  $P_{T5}$ ), y que estas fallas inesperadas se sustentan en la información oficial del gobierno y las dependencias encargadas de la supervisión y vigilancia del sector hasta 2010 (prueba  $P_{T2}$ ). Efectivamente, las anomalías en las políticas públicas, según la idea de Hall, son fallas que no deberían ocurrir según los principios e instrumentos técnicos que sustentan el diseño de la política. En este sentido, la reforma liberalizadora de pensiones respaldada en Latinoamérica por BM y FMI prometía aumentar la cobertura de la población y también mejorar el pago de las rentas de jubilación, cosas que en Bolivia no ocurrieron.

Respecto a la prueba  $P_{T4}$ , que de manera general hace referencia a persistentes problemas de ineficiencia en la administración del sistema previsional, es importante señalar que uno de los argumentos fuertes detrás de la privatización de las pensiones era sacar la gestión de las ineficientes manos del estado para promover la competencia y mayor eficiencia de gestión de actores privados del mercado financiero, como son las Administradoras de Fondos de Pensiones/Previsionales (AFP). Pues bien, las condiciones en medio de las cuales entró a operar el nuevo SSO llevaron a que este principio en el que se inspiraba la reforma no tuviera cumplimiento en la práctica. Según Bonadona, Rodríguez y Durán (2003, 52 y ss), debido al tamaño muy reducido del mercado de valores en Bolivia y los altos costos asociados a la administración de cuentas individuales, se decidió realizar una licitación internacional para que desde el comienzo el SSO solo fuera administrado por dos AFP, obteniendo cada una la mitad de afiliados, y quedando a la espera de una nueva licitación internacional cinco años después para que entraran nuevas empresas al mercado. Esta segunda licitación nunca se llevó a cabo, y durante todo el periodo de vigencia del SSO el estado boliviano fue garante de un duopolio de AFP; nada más alejado de la competencia de mercado promulgada<sup>39</sup>. Contrario a lo que cabría pensar, esta restricción en el mercado permitió garantizar niveles de costos de administración de los fondos previsionales bajos en el contexto de latinoamericano (control de precios): la comisión total se situó en 2,21% del salario, correspondiente a 1,71 para la aseguradora y la comisión neta de la AFP que solo llegaba a 0,5 (valor al que se sumaba un

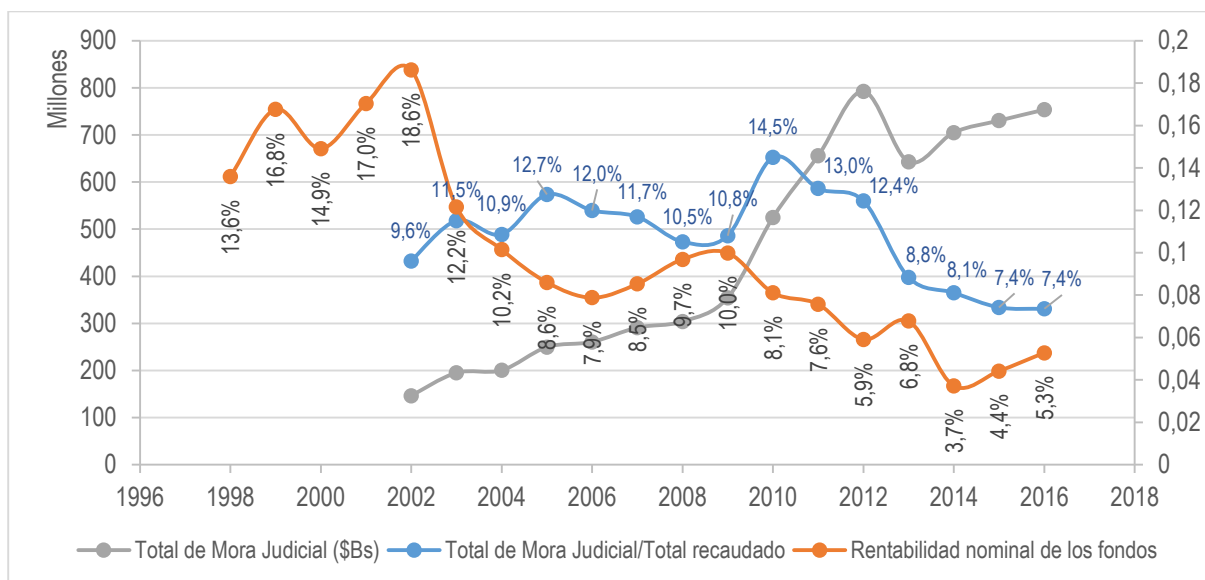
---

<sup>39</sup> Alberto Bonadona (Entrevista realizada en Junio de 2017), una de las personas cercanas al proceso de diseño de la reforma de 1997, sostiene que no se puede hablar de duopolio porque a pesar de que el precio de la comisión de administración se estableció por fuera de la dinámica del mercado (en la licitación inicial de asignación de usuarios), no la establecieron las empresas, las AFP, en un acuerdo de precios, sino que se estableció frente al estado que dirigía la licitación.

costo adicional por administración del portafolio de 0,223%). En 2005/6, según datos de AIOS (ver también Mesa-Lago 2008, 99), representando la comisión neta casi el 5% del salario y la comisión total el 18,2%, Bolivia exhibía los segundos menores costos de administración entre los diferentes países en los que operaban AFP.

Dos aspectos finales sobre la gestión administrativa del sistema de SSO tienen que ver con la rentabilidad de los fondos y con la mora de pago de los aportes por parte de empleadores (Figura 7.3). Este segundo aspecto en Bolivia ha sido bastante importante en cuanto a la percepción de los usuarios sobre la eficiencia o buena gestión de las AFP, porque al final del día significa que las administradoras no han cuidado bien del ahorro de los trabajadores. Uno de los inconvenientes objetivos es la dificultad para realizar esos cobros, y que antes de la Ley 065/2010 no había un procedimiento tan claro para iniciar el proceso coactivo. Históricamente esta deuda en valores absolutos ha crecido desde el inicio del Seguro Social Obligatorio (SSO desde 1997), y sigue creciendo durante el actual Sistema Integral de Pensiones (SIP, desde 2011), pero en términos proporcionales al nivel de recaudo anual del sistema, esta deuda ha venido disminuyendo hasta niveles menores que los registrados por las AFP durante todo el periodo del SSO. Por otro lado, respecto a la rentabilidad de los fondos administrados, incluso la rentabilidad de tipo nominal ha caído sostenidamente en lo que va del siglo, pese a que en los primeros dos o tres años del SSO había crecido. Esto evidencia problemas serios de administración, que se hacen más graves si se tiene en cuenta que, al igual que en muchos otros países latinoamericanos que introdujeron cuentas individuales, la inversión en títulos del Estado vino creciendo, y en Bolivia hasta finales del SSO (2006-2010) representó el 60-70% de los fondos.

**Figura 7. 3. Bolivia: Evolución de la Rentabilidad nominal de los fondos de pensiones (total de AFP) y Evolución de Mora\* en el pago de las contribuciones por parte de los empleadores.**



**Fuente:** Elaborado a partir de información oficial de Boletines Estadísticos del Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros (VPSF) y de AIOS.

\*Según el VPSF, la “Mora Judicial” corresponde a montos adeudados por el Empleador, mediante procesos judiciales, en donde la AFP emitió la Nota de Débito al empleador que incurrió en mora. La Ley de Pensiones 065/2010 establece el Proceso Coactivo de la Seguridad Social.

Respecto a los costos fiscales de la reforma liberalizadora (prueba  $P_{73}$ ), la información disponible permite argumentar que la gran promesa de disminución del gasto en pensiones por parte del estado nunca se cumplió durante el periodo de duración del SSO (1997-2010) y, por el contrario, el estado vio agravarse su situación fiscal respecto al tema previsional. Como bien señala Coman (2011), los costos de una transición completa e inmediata de un sistema de reparto a un sistema capitalizado tienden a ser altos, sobre todo, como pasó en Bolivia, debido al reconocimiento que debe hacer el estado de los aportes previos. Efectivamente, en Bolivia se creó la Compensación por Cotizaciones como unidad de cuenta con cargo al estado para el reconocimiento de estos aportes, pero este rubro ha sido el costo mayor que ha tenido el estado boliviano, incluso hasta el día de hoy en el SIP.

Durante los primeros cinco años del SSO, el déficit fiscal incluyendo el rubro de pensiones creció más de cuatro veces, pasando de 1,9% (1996) hasta 8.7% del PIB (2002), y el monto de este déficit atribuible a las pensiones aproximadamente pasó de 2,5% del PIB (1997) hasta 5% del PIB (2002) (Bonadona, Rodríguez y Durán 2003, 67, 71, 74). De hecho, estudios posteriores de instituciones como BM y FMI confirmaban la no reducción del costo fiscal señalando la permanencia del déficit fiscal por gasto en pensiones en alrededor de 4% del PIB

hasta 2010-2011, y una posible reducción al 3% en 2019 (Escóbar 2006, 85). Hasta la fecha de la re-reforma, diversos estudios actuariales han señalado que prácticamente se cuadruplicó (3,8 veces) el costo estimado de la reforma de 1996, “[...] desde 2360 millones de dólares de valor presente para el periodo 1997-2060, hasta 8929 millones de dólares de valor presente para el periodo 2007-2060 [...]”, habiéndose hecho otra estimación en 2005 que ya advertía un incremento de 2,5 veces el costo fiscal previsto (hasta 5790 millones de dólares de valor presente para el periodo 2004-2060) (Gamboa 2014, 77-81; este investigador participó de todas las investigaciones actuariales de 1996, 2005 y 2008 a las que se hace referencia). Como bien advierte Gamboa y Bonadona et al, estos gigantescos costos fiscales fueron producto tanto de subestimaciones de costos iniciales, como de modificaciones parciales desde el mismo momento en que inició la implementación de la reforma liberalizadora.

Respecto a la prueba  $P_{TI}$ , durante el periodo que duró el SSO vigente la oposición de actores no estatales denunciando las fallas y contradicciones respecto a las promesas de la reforma nunca se hicieron esperar. De hecho, todo el trabajo investigativo y de análisis de coyuntura de ONG como CEDLA y de OSC como la Central Obrera Boliviana (COB, principal órgano de asociación sindical del país), estuvo claramente enfocado a denunciar las nuevas fallas y fracasos de la reforma liberalizadora. Tal era la importancia de las críticas de los sectores obreros, que la reforma del sistema previsional y la promulgación de una nueva Ley de Pensiones estuvo incluida en los acuerdos entre el primer gobierno del MAS (2006) y la COB, a tal punto que, como se verá más adelante, un gran conflicto estalló por primera vez entre estos actores cuando en 2008 el gobierno nacional rechazó la propuesta de ley de reforma que la COB venía trabajando durante casi dos años (véase la síntesis del trabajo de prensa al final del capítulo en la Tabla 7.8; también *Alerta Laboral* No.56, CEDLA, agosto de 2008).

Finalmente, en cuanto a esta misma prueba  $P_{TI}$ , el clima de conflictividad social que vivió Bolivia a comienzos del nuevo milenio y los limitados resultados del SSO reforzaron una mala opinión de la población sobre las AFP y sobre el sistema previsional, a las cuales se identificaban fuertemente con todo el proceso de reforma neoliberal y privatización. Según los datos de Latinobarómetro (Tabla 6.2, en el Capítulo 6), entre 1998-2008 aumentó la opinión de quienes consideraban que las pensiones deberían estar directamente en manos del estado (62,2% a 71,4%); en 2007 cerca de la mitad de la población encuestada consideraba que el sector privado no debería tener participación en el sistema de pensiones; y en el periodo 1998-2005, justo antes de la llegada de Morales a la Presidencia, las personas que tenían una

opinión favorable de las privatizaciones cayó desde 49,4% hasta 26,2%. Como se ha insistido, este último dato es sintomático puesto que en el caso boliviano la privatización o capitalización de empresas públicas estuvo estructuralmente atada al proceso de reforma previsional, y la “mala fama” del proceso de privatización aumentaba la mala reputación del sistema previsional que ya por sí solo era valorado de manera deficiente.

De esta manera, se han aportado evidencias empíricas para todas las pruebas ( $P_{T1}$ - $P_{T5}$ ) diseñadas para evaluar el detonante del proceso causal estudiado, permitiendo prever un aumento del nivel de confianza en la hipótesis respectiva. Esta narrativa causal que se viene desarrollando está respaldada las Tablas 7.6 y 7.7 al final de este capítulo que resumen, por un lado, las evidencias y las fuentes asociadas a esas evidencias y, por otro lado, los cálculos de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas según el procedimiento descrito detalladamente en el Capítulo 2 de esta investigación. En la tabla de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas se puede evidenciar un incremento de confianza en la hipótesis sobre el detonante ( $h_T$ ) del mecanismo causal que va desde 50% (probabilidad inicial, determinada en el valor de indiferencia) hasta 81%. En síntesis, podemos confirmar en buena medida que la política de pensiones boliviana evidencia fallas recurrentes que se traducen en anomalías dentro del paradigma vigente.

## **7.2. Entidades A y B. El viacrucis de las reformas parciales: del descrédito del ahorro individual como fundamento exclusivo del sistema previsional al fortalecimiento político y social de la solidaridad**

Vale la pena recalcar que analíticamente (a nivel teórico) es factible distinguir entre el proceso de crítica y deterioro de legitimidad de las ideas paradigmáticas que dan fundamento a la política previsional vigente (el ahorro individual) (PARTE A), y el proceso de legitimación o afirmación de otras ideas paradigmáticas (solidaridad social) para fundamentar esa misma política pública (PARTE B). Sin embargo, en la práctica (a nivel empírico) estos dos microprocesos se desarrollan casi de manera simultánea en el tiempo (los actores critican y proponen), e incluso puede pensarse que estén involucrados los mismos actores y también las mismas fuentes de evidencia (congresos y otras reuniones, discursos, documentos oficiales, estudios del sistema previsional, entre otros), aunque no las mismas evidencias puesto que unas serán posicionamientos críticos frente al ahorro individual y otras serán posicionamientos a favor de la solidaridad y redistribución en la política previsional, en

incluso se podrán encontrar afirmaciones que propongan relaciones causales sobre la base de unas u otras ideas paradigmáticas.

En términos temporales del proceso causal, estas PARTES A y B en el caso boliviano anteceden la reforma previsional de octubre de 2010 y se desarrollan a lo largo del primer periodo de gobierno de Evo Morales (2006-2010). En términos contextuales, este periodo se caracteriza por ser un momento de búsqueda de afirmación del nuevo gobierno y el nuevo proyecto político encabezado por Evo y el MAS. En este periodo se desarrolla el proceso de convocatoria a la Asamblea Constituyente, órgano que sesionó durante 2007 y en diciembre presentó una nueva constitución política que debería ser sometida a refrendación popular. Pero esta refrendación se dilató por más de un año, hasta Febrero de 2009, periodo en que Bolivia vivió un verdadero enfrentamiento político con altos picos de violencia, y que terminó de cimentar las bases posteriores de las correlaciones de fuerza en la sociedad boliviana así como del futuro segundo gobierno del MAS (2010-2015) (Entrevista con Katu Arconada, funcionario gubernamental y analista político, mayo de 2017).

Uno de los aspectos que vale la pena tener en cuenta y evaluar cuidadosamente en el análisis de estas partes del mecanismo causal es la relación entre cambios de primer y segundo orden por un lado, y cambios de tercer orden por otro lado. Se debe enfatizar que este es uno de los problemas conceptuales claves enunciados en la discusión teórica del Capítulo 1. Como se mostrará en este apartado, en el caso boliviano durante el primer gobierno del MAS se realizaron diferentes cambios, ajustes en los instrumentos e introducción de nuevos instrumentos de política previsional, orientados a corregir fallas del sistema de capitalización individual para mejorar su capacidad de distribución, es decir, cambios orientados claramente hacia la solidaridad social (sobre todo hablamos de las Leyes 3785 y 3791 promulgadas en 2007, de Decretos Supremos de reglamentación y calibraciones, y de disposiciones incluidas en la nueva Constitución Política). A pesar de la orientación en la realización de estos cambios de primer y segundo orden, es importante señalar que la mayoría de actores clave no consideraba estrictamente necesaria o inevitable una posterior reforma general del sistema (cambio de tercer orden). De hecho, a diferencia del caso argentino, en Bolivia la interpretación de la reforma previsional de 2010 como una “reforma estructural” (cambio de tercer orden) no es una cuestión unánime, y algunos actores y analistas la consideran como una reforma parcial (de segundo orden), mientras que el gobierno y una buena parte de la COB (quienes participaron directamente en la reforma de 2010) y otros analistas,



mayoritariamente extranjeros, sí la consideran una reforma estructural (en las interpretaciones del tipo de cambio, el caso boliviano es similar al caso chileno). Vale anticipar que la manzana de la discordia en la conceptualización de la reforma de 2010 (Ley 065) es la permanencia de las cuentas individuales de ahorro previsional como base del subsistema/pilar contributivo, a pesar de que muy pocos bolivianos logran “comprar” su jubilación sólo con su esfuerzo individual de ahorro y comúnmente requieren de un fracción solidaria para adquirir una jubilación.

Vale la pena señalar un último detalle contextual antes de pasar a las evidencias sobre la pruebas diseñadas del mecanismo casual: el proceso de reforma en las partes A y B tiene como marcadores temporales, primero, las reformas parciales de las Leyes de 3785 y 3791 de finales de 2007, que instituyeron la Pensión Mínima y la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) respectivamente; segundo, el desarrollo de la Asamblea Constituyente desde 2006, pasando por el primer borrador del texto constitucional a finales de 2007, hasta el texto finalmente aprobado en referendo y publicado en febrero de 2009; y, tercero, las elecciones de 2009 y la respectiva victoria que dio lugar al segundo gobierno de Morales-Linera y el MAS para el periodo 2010-2015, que contó con un nuevo Plan de Desarrollo como lineamientos generales.

El Programa Político del MAS-IPSP (2005) señalaba expresamente la propuesta de establecer un nuevo sistema de seguridad social bajo los “principios de universalidad, solidaridad y unidad de gestión”, incluyendo la “renacionalización del sistema previsional” y la restitución de los aportes patronales, con el objetivo de solucionar “el grave problema del déficit de la seguridad social dejado por la capitalización de las empresas públicas”<sup>40</sup>. Estas propuestas fueron incorporadas al Programa de Gobierno<sup>41</sup> con el que MAS-IPSP y Evo Morales compitieron por la presidencia en 2005. Estableciendo una clara relación entre la reforma previsional de 1997 (que creó el SSO) con el creciente déficit fiscal, el aumento de la deuda interna (por fondos de AFP) y el debilitamiento general del estado (para ofrecer servicios) mediante las distintas fases del proceso de privatizaciones (pp. 3, 10, 11), Morales y el MAS proponían “[...] un nuevo sistema de seguridad social a largo plazo bajo los principios de

---

<sup>40</sup> Documento “Todo depende de nosotros mismos. Programa del MAS” del año 2005, p. 14. Acceso en: [http://www.archivochile.com/Portada/bol\\_elecciones05/bolelecciones0006.pdf](http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolelecciones0006.pdf)

<sup>41</sup> Ver documento “Programa de Gobierno MAS-IPSP. Por una Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien”. La Paz, Noviembre de 2005. Acceso en: [http://www.archivochile.com/Portada/bol\\_elecciones05/bolelecciones0009.pdf](http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolelecciones0009.pdf)

solidaridad y universalidad, para evitar el creciente déficit fiscal, producto de la reforma de pensiones. El gobierno del MAS revertirá las acciones de todas las empresas capitalizadas [...] Asimismo garantizará el pago del BONOSOL con los rendimientos del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y con recursos adicionales de TGN.” (p. 35).

Ya en la presidencia de la república en 2006, este Programa de Gobierno fue trasladado en buena medida al “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (para el periodo 2006-2010, y presentado en 2006 y publicado por Decreto Supremo 27272 de septiembre 12 de 2007). Allí, en el análisis diagnóstico macroeconómico se reiteraba el importante peso del sistema previsional en el déficit fiscal que entre 1998-2005 llegó a niveles superiores a 5% del PIB y el gasto en el sistema previsional por sí solo representaba 4% del PIB, llegando a duplicar el costo inicialmente proyectado en la reforma (pp. 206, 230, 235); también se señalaba la importante vinculación de la nacionalización de los hidrocarburos (realizada efectivamente por Morales en 2006 como resultado de un referendo llevado a cabo en 2005) con los recursos para continuar financiando la protección social, y en particular el Bonosol (pp. 231-232). La “Estrategia Nacional Sociocomunitaria: Bolivia Digna” (Cap. 2) orientada a la política social, en general denunciaba los altos niveles de pobreza, desigualdad y desprotección social de amplios sectores de la población boliviana, así como de poblaciones específicas como los adultos mayores, y proponía un rol protagónico del estado en este sector para “lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades”. Para el sistema previsional en particular, se proponía de manera general “replantear los criterios esenciales en la prestación de los beneficios del sistema previsional para aumentar la cobertura, mejorar las condiciones de acceso a las prestaciones, optimizar los sistemas de control y de aplicación de sanciones” (p. 192) (ver también Escobar, Martínez y Mendizábal 2013, 28-31).

Para completar las evidencias que se vienen presentando respecto a los instrumentos de nodalidad, pruebas *PAI* y *PBI*, se puede recurrir también a los informes anuales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas<sup>42</sup>, entidad a la que está adscrito el Viceministerio de

---

<sup>42</sup> Cada año el Ministerio de Economía y Finanzas publica un informe de síntesis de la economía. Hasta 2009 este informe se denominaba “Memoria Fiscal” del año correspondiente, y a partir de 2010 se denomina “Memoria de la Economía Boliviana” del año correspondiente. Estos informes están disponibles para descarga en la página web del Ministerio.

Pensiones y Servicios Financieros (VPSF). En 2006 la Memoria Fiscal (p. 54, 70-75) señalaba preocupación por la persistente carga fiscal del sistema de pensiones, por el creciente gasto en el reconocimiento de Compensación de Cotizaciones (CC) a la denominada “Generación Sándwich” que quedó en medio del antiguo sistema de reparto (SENASIR) y el actual SSO. Se reconoce como un alivio la disposición de poner un límite máximo a la CC incluida en el Decreto Supremo 28888 de 2006. Otro efecto negativo del SSO reconocido en este informe es el encarecimiento y rigidez de la deuda pública interna por la adquisición de Bonos por parte de las AFP (p. 62-64) (prueba *PA3*). Con respecto a cuestiones de administración del sistema, este informe señala problemas de vigilancia y control tanto en el SENASIR por cuestiones de corrupción, como en el SSO por aumento de aportes adeudados por los empleadores; cuestión esta de las deficiencias de los entes administradores y también en las funciones de vigilancia y control que además fue mencionada en el Plan de Desarrollo (prueba *PA4*).

Antes de pasar al detalle de las reformas de los años 2007-2009 que nos proporcionarán las evidencias más sólidas de las pruebas *PA2*, *PA3*, *PA4* y *PB2*, *PB3*, *PB4*, podemos presentar rápidamente las pruebas *PA5* y *PB5* referidas a los actores no estatales. Sin duda alguna que la COB y una ONG como CEDLA (que tiene hace décadas un observatorio de seguridad social y cuestiones laborales) pueden tomarse como buenas referencias de actores no estatales con actividad en este sector de la seguridad social para analizar sus posicionamientos. Desde la época de la denominada “agenda de octubre” (años 2003 y 2005) de los movimientos sociales bolivianos, la COB supo introducir cabalmente el reclamo por la abrogación de la Ley de Pensiones 1732/1997 que creó el SSO por considerarla favorecedora exclusivamente de los intereses del sistema financiero en cabeza de las AFP en detrimento de la cobertura y bienestar de los afiliados que cada día recibían menores pensiones. Igual tendencia han tenido los diferentes trabajos y publicaciones periódicas del CEDLA<sup>43</sup>, que han mostrado con distintos estudios los límites del SSO en ampliar la cobertura, disminuir la presión fiscal y pagar mejores pensiones como había prometido. Estos actores no estatales, han propuesto cambiar el sistema previsional, buscando la manera de retornar al sistema de reparto anterior, pero sobre todo, demandando la participación de empleadores y estado como contribuyentes

---

<sup>43</sup> Pueden verse, a manera de ejemplo, publicaciones de CEDLA como “La reforma de pensiones” (2003, Debate Social No.2); “Memoria Seminario Internacional ‘Derecho de los trabajadores a la seguridad social: los desafíos sindicales en América Latina’” (2006, Debate Social No.3; el seminario mencionado fue realizado en 2005); “El debate sobre el régimen social de la constitución” (2006, Alerta Laboral No.44); “Un sistema de pensiones sólo es sostenible con aporte tripartito” (2008, Alerta Laboral No.55); “Reforma de pensiones ni solidaria ni sostenible” (2008, Debate Social No.5).

para concretar la solidaridad en el sistema previsional. Desde la llegada de Evo Morales al gobierno en 2006, la COB como organización nacional entabló diálogos con los responsables sectoriales (VPSF principalmente<sup>44</sup>) con el objetivo específico de construir consensuadamente un proyecto de Ley de Reforma Previsional que cambiase el SSO sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad y equidad.

La presentación de los proyectos de ley, posteriormente aprobados en el legislativo, que dieron vida a nuevos instrumentos de política previsional como la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad, Ley 3791/2007) y la Pensión Mínima (y flexibilización de condiciones de acceso a beneficios, Ley 3785/2007) son, por sí mismos, evidencia suficiente de que el gobierno incorporó los principios de equidad y solidaridad en medidas específicas de la política previsional (prueba  $P_{B2}$ ). Esto también se evidencia tanto en el fracasado proyecto de reforma del VPSF y el conflicto frente a la COB en 2008, como en los lineamientos generales incluidos en la nueva constitución de 2009. En estos mismos procesos o hechos, también se muestran evidencias de que los cambios parciales que se van introduciendo en el sistema se justifican por las limitaciones del actual SSO basado exclusivamente en el ahorro individual (prueba  $P_{A2}$ ). En cuanto a los instrumentos de tesoro (pruebas  $P_{A3}$  y  $P_{B3}$ ), los debates y medidas específicas propuestas e implementadas que mencionaremos a continuación en estos eventos, evidencian la poca o nula disminución de presión fiscal del SSO basado en el ahorro individual de manera exclusiva por el peso creciente de la CC (y el peso constante del antiguo SENASIR) (prueba  $P_{A3}$ ); y al mismo tiempo, estos nuevos instrumentos o medidas diseñadas en el tema financiero se alejan del esfuerzo individual exclusivo como fundamento del derecho a una jubilación/pensión y recurren a otros instrumentos de contenido solidario y pro-equitativos (nuevas fuentes de recursos tanto en el régimen no-contributivo como en el semi-contributivo) (prueba  $P_{B3}$ ). En cuanto a organización, los actores critican el funcionamiento de las AFP como principales responsables del SSO (prueba  $P_{A4}$ ), y al mismo tiempo se buscan reformas institucionales para atender la inclusión de nuevos beneficiarios y la flexibilización de condiciones de acceso al beneficio de jubilación (prueba  $P_{B4}$ ).

---

<sup>44</sup> Esta relación y diálogo COB-Gobierno ha quedado evidenciada en los reportes anuales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (“Memoria Fiscal” de 2006, 2007, 2008, 2009, y “Memoria de la Economía Boliviana” de 2010) en donde el Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros (VPSF) ha presentado sus actividades y gestión anuales. Hasta el mismo Ministro de Economía de todo el gobierno de Morales hizo reconocimiento expreso de este trabajo junto a la COB (ver Arce 2016, 399).

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 1072/2007, de Adecuación Previsional (posterior Ley 3875/2007), hace un reconocimiento de las peores condiciones en que se encuentran los trabajadores estacionales (tomando de ejemplo los trabajadores de la castaña) y quienes perciben muy bajos salarios a lo largo de su vida (y que merecerían tener una Pensión Mínima garantizada) para justificar las medidas adoptadas sobre la base de principios de equidad y solidaridad. Para la época, la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (SPVS) emitió concepto sobre este Proyecto de Ley reconociendo la importancia de los principios de solidaridad y universalidad invocados, pero elevando alertas sobre la sostenibilidad financiera (y no afectación al Tesoro General de la Nación TGN) y los desincentivos que la Pensión Mínima podría traer para mayores aportes de los trabajadores (Informe SPVS IP – 014/2007, Agosto 17 de 2007). El proyecto no sufrió cambios sustantivos en el trámite parlamentario<sup>45</sup> y fue aprobado casi en simultáneo con la Renta Dignidad. Argumentando amplio dialogo con actores sociales, y procurando ampliar beneficios para la tercera edad sin poner en riesgo sostenibilidad y seguridad jurídica, el VPSF afirmaba: “La gestión 2007, se ha caracterizado por implementar profundos cambios al Sistema de Pensiones, estableciéndose el Sistema No Contributivo [Ley 3791] y Semi-Contributivo [Ley 3785], asimismo se ha mejorado las condiciones de acceso a la jubilación del sistema Contributivo” (Memoria Fiscal 2007, 98) (pruebas *PA2* y *PB2*).

La Ley 3785 específicamente creó dos instrumentos en el sistema previsional que claramente están basados en la solidaridad social. Por un lado, integró a la Seguridad Social de Largo Plazo el grupo especial de trabajadores estacionales. De esta manera este tipo de trabajadores, fundamentalmente de sectores rurales, podrán afiliarse a pensiones como dependientes o independientes; podrán realizar retiros de sus aportes (más de una vez) cuando tengan al menos 60 aportaciones continuas; y, finalmente podrán reponer los aportes retirados. Por otro lado, sustituyendo los criterios asistenciales por criterios solidarios, se creó la Pensión Mínima garantizada por el estado. Los requisitos establecidos fueron tres: edad mínima de 60 años (5 menos respecto de la existente en ese momento); que el cálculo de la pensión a la que tuviera derecho resultara menor a la pensión mínima (sumando recursos de Cuenta Individual y de Compensación de Cotizaciones si aplica); y, tener un mínimo de 180 aportaciones. La pensión

---

<sup>45</sup> Según el expediente de trámite legislativo, el proyecto ingresó en Agosto, fue tratado por comisiones y plenaria de Cámara de Diputados en Septiembre, y se retrasó su aprobación por Senado hasta finales de Noviembre. En Cámara de Diputados solo modificaron el periodo de aportes para acceder a la Pensión Mínima de 200 a 180 aportaciones.

mínima sería equivalente al Salario Mínimo Nacional de 2007, y se actualizará anualmente según la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV). Además de los recursos pertenecientes al ahorro individual (CIC+CC), en caso de ser necesario se completará la pensión mínima con cargo a la Cuenta Básica Previsional (mecanismo solidario)<sup>46</sup>.

Por su parte, el otro hecho importante en 2007 fue la creación de la Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad” (RD). Los informes de Memoria Fiscal (2007, 54-56; 2008, 144-146; 2009, 132; 2010, 108) siempre han hecho amplio alarde de la importancia de este nuevo instrumento de la política previsional (régimen no-contributivo) para cumplir objetivos de reducción de pobreza y desigualdad en el grupo de adultos mayores basado en los principios de universalidad y solidaridad. A pesar de que Bonosol fue un instrumento de política orientado desde el paradigma liberalizador, con un rol del estado fundamentalmente residual y asistencial, constituye el germen de la existencia de RD. El cambio estuvo motivado directamente en la renacionalización de hidrocarburos y empresas que habían sido privatizadas, de donde salían los recursos de pago de Bonosol; por tanto, al renacionalizar era necesario reformar el financiamiento de Bonosol y esto abrió la puerta a su transformación en RD. Ahora bien, existen amplias diferencias entre RD y Bonosol. RD tiene su fundamento en un paradigma de política que busca restituir un rol central al estado en los objetivos que persigue el sistema previsional: ampliar cobertura hacia la universalización y disminuir la pobreza y desigualdad en la población de adultos mayores.

La principal objeción que tuvo el gobierno de Morales en el trámite legislativo (sobre todo en el Senado donde el MAS era minoría en 2006-2010) fue contra el uso del parcial de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para fondear el pago de RD. Como se puede observar al final del capítulo en la síntesis de prensa, los partidos de oposición en el legislativo junto con los prefectos opositores de distintos departamentos (perceptores del IDH) casi llegaron a bloquear el trámite de la ley de RD, y propusieron una modificación parcial del financiamiento. Posteriormente el gobierno alentó la movilización social en las instalaciones del legislativo para presionar la aprobación, y de manera poco ortodoxa (con parlamentarios sustitutos y diversas ausencias en la oposición) la Ley 3791 fue aprobada sin ningún cambio

---

<sup>46</sup> Se crea la Cuenta Básica Previsional que estará a cargo del “Ente Gestor del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo”, y estará compuesta por: el 20% de las primas de Riesgo Común y Profesional; USD 5 millones de las cuentas de Siniestralidad y Riesgos Profesionales (por única vez); impuesto de 10% sobre el excedente de salarios mayores a 60 salarios mínimos, y los otros que disponga el poder ejecutivo que no comprometan los recursos del Tesoro General de la Nación.

al proyecto del ejecutivo, a media noche el 27 de noviembre de 2007, y promulgada en acto público junto a manifestantes al día siguiente.

Para acceder al beneficio de RD (Ley 3791) se debe residir en Bolivia, ser mayor de 60 años, y no poseer otro ingreso por jubilación o con cargo al presupuesto general (a quienes perciban estas rentas se les pagará solo el 75%). También se contempla un pago para titulares y derechohabientes por concepto de gastos funerales. La RD es una prestación no heredable. El monto pagado es relativamente reducido, y se ha mantenido en cerca del 15% del salario mínimo nacional (Bs 2400 al año en 2007), con actualización cada tres años por parte del ejecutivo, según análisis técnico-financiero. Para financiar la RD se creó el Fondo de Renta Universal de Vejez, compuesto por: 30% de todos los recursos percibidos del IDH, de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación, más los dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos. Temporalmente las AFP asumieron el pago de RD. En América Latina, la RD fue la primera en su tipo, generando un efecto de difusión y emulación en otros países en el campo de pensiones no-contributivas (ver Arza 2017; Rofman, Apella y Vezza 2013; Oliveri 2016).

Al finalizar el año 2008, el viceministro de pensiones de la época José Luís Pérez Ramírez (nombrado desde 2005 por el gobierno anterior, y removido a inicios de 2009 de su cargo) presentó al legislativo una propuesta de reforma del sistema previsional que, pese a su alcance, no establecía una ruptura paradigmática con la reforma liberalizadora del SSO: “[...] fue aprobada en la cámara de Diputados [(2008/12/21)] pero nunca fue aprobada en el Senado que estaba dominado por la posición. La propuesta incluía disposiciones para la entrada de un mayor número de empresas privadas en la administración de los fondos de pensiones que hicieran efectiva la competencia con las existentes AFP.” (Lloyd-Sherlock y Artaraz 2014, 271). En general este fue el gran hecho del año 2008 en cuanto al tema previsional (véase la síntesis de prensa al final del capítulo, Tabla 7.8): la COB venía trabajando con el gobierno nacional desde 2006, y parte importante de su agenda fue proponer una Nueva Ley de Pensiones. En Junio de 2008 la COB presentó formalmente un proyecto de Ley que proponía reinstaurar un sistema de reparto puro, con administración pública y edad de jubilación de 50 años. Pero el gobierno rechazó esta propuesta y la COB llamó a una huelga general (a mediados de julio), que incluso dejó fallecidos en enfrentamientos con la fuerza pública en los primeros días de agosto. La situación respecto al tema previsional se tranquilizó un poco con

un nuevo llamado al diálogo del gobierno para consensuar un proyecto de reforma, y también porque se cruzó con las airadas y violentas protestas encabezadas por los prefectos de la “media luna”, que conllevaron a los referendos revocatorios de agosto, y posteriormente al referendo de aprobación de la Constitución a inicios de 2009. Este fue el primer gran conflicto de la COB y el nuevo gobierno masista, que terminó sin acuerdo sobre la propuesta de reforma previsional de ese año (más respaldada por la dirigencia que por las bases obreras de la COB).

En la “Memoria Fiscal 2008” (94-95, 144-146), el “Proyecto Sustitutivo de Ley de Pensiones” fue señalado como la principal actividad de la gestión anual del VPSF. Dicho proyecto definía un nuevo “Sistema Mixto de Pensiones” sustentado en los principios de universalidad (protección sin discriminación), solidaridad (protección a los menos favorecidos) y sostenibilidad (equilibrio financiero de largo plazo). Este Sistema Mixto estaría compuesto por tres pilares: (i) Régimen No-Contributivo, de la RD; (ii) Régimen Semi-Contributivo, de Beneficio Definido (Pensión Solidaria = 70% del salario mínimo nacional, con 20 años aportados y 60 años de edad), financiado con los recursos existentes en la Cuenta Básica Previsional (Ley 3785/2007) más el 20% de Primas de Riesgos, contribuciones progresivas adicionales sobre salarios altos (1% sobre excedente para ingresos superiores a 20 salarios, 5% sobre excedente para ingresos superiores a 40 salarios, y 10% sobre excedente para ingresos superiores a 60 salarios), y un aporte patronal de 1,5% del total de la planilla; y (iii) Régimen Contributivo, que mantiene Cuentas y Fondo de Capitalización Individual del SSO. Otro cambio era al nivel de organización, introduciendo la administración mixta, pública (gestora nueva) o privada (con introducción de nuevas AFP), a elección del afiliado<sup>47</sup>.

El último gran hito del primer gobierno de Morales en el tema previsional tiene que ver con la asamblea constituyente y el nuevo texto constitucional, en un proceso largo que se extendió desde 2007 hasta febrero de 2009 cuando se votó la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. El borrador de Constitución fue presentado en Dic/2007 por la Asamblea Constituyente, pero en medio de los intensos conflictos suscitados en 2008, este texto inicial fue reformado en negociaciones y, posteriormente sometido a

---

<sup>47</sup> Además, se proponía que los Mineros tuvieran condiciones especiales de financiamiento (2% de empleadores) y de acceso a pensión (hasta 5 años menos por trabajar en condiciones insalubres). También se proponía crear la contribución en favor de terceros, y particularmente en favor del cónyuge cuando no tenga relación de dependencia laboral.



refrendación popular en Febrero/2009. En el texto de la Constitución se establece en la parte final del Art. 45 la disposición que la Seguridad Social debe ser exclusivamente administrada por el Estado, y la prohibición explícita de Concesión o Privatización. Esto marcó el punto de inicio de una nueva reforma previsional:

Artículo 45. (i) Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social. (ii) La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social. (iii) El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales. (iv) El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo. (v) Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal. (vi) Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados. (Constitución Política del Estado, Febrero de 2009; énfasis añadido).

De esta manera, se han aportado evidencias empíricas para todas las pruebas ( $P_{A1}$ - $P_{A5}$  y  $P_{B1}$ - $P_{B5}$ ) diseñadas para evaluar las partes A y B del mecanismo causal estudiado, permitiendo prever un aumento del nivel de confianza en la hipótesis respectiva de cada parte. Esta narrativa causal se respalda en dos tablas al final de este capítulo que resumen, por un lado, las evidencias y las fuentes asociadas a esas evidencias y, por otro lado, los cálculos de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas según el procedimiento descrito detalladamente en el Capítulo 2 de esta investigación. En la tabla de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas se puede evidenciar un incremento de confianza en las hipótesis sobre las partes A y B del mecanismo causal ( $h_A$  y  $h_B$ ) que va desde 50% (probabilidad inicial en cada parte, determinada en el valor de indiferencia) hasta 81%. En síntesis, podemos confirmar en buena medida que los actores estatales y no estatales criticaron el ahorro individual como fundamento exclusivo del sistema previsional ( $h_A$ ) y, también, que el nuevo Gobierno de Evo Morales incorporó en su agenda la solidaridad y la equidad como fundamentos del sistema previsional ( $h_B$ ).

### **7.3. Entidad C. Las nuevas ideas dominantes se concretan en una propuesta para reformar estructuralmente el sistema previsional**

En las nuevas disposiciones constitucionales es clave reparar en los principios que deben orientar la seguridad social en general, donde se incluyen la solidaridad y equidad junto a la sostenibilidad (economía, eficacia), haciendo énfasis en la universalidad, equidad y solidaridad específicamente en el sistema previsional, así como en la administración pública del sistema prohibiendo su concesión y privatización. Estas disposiciones constitucionales junto con el proceso de renacionalización de los hidrocarburos, constituyen las puertas de entrada que confirman el cambio en las ideas dominantes sobre las relaciones sociedad-mercado-estado en Bolivia, es decir, constituyen evidencia sobre el cambio de paradigma que permea también el sector de la política previsional (PARTE C del mecanismo causal). En el nuevo Programa de Gobierno de Evo Morales y el MAS<sup>48</sup> para las elecciones de finales de 2009 de las que saldrían reelectos y que se convirtió en el nuevo Plan de Desarrollo, se hacía alusión a las disposiciones de la Nueva Constitución para fundamentar la necesidad de llevar a cabo reformas generales en diferentes campos de políticas públicas. En el campo de política previsional se propuso la construcción y aprobación de una reforma a la Ley del Adulto Mayor, y una nueva “Ley del Sistema de Seguridad Social Integral” (p. 64). En el año 2010 el gobierno efectivamente procedió a presentar un proyecto de nueva Ley de Pensiones, que pasaremos a detallar como la PARTE C del mecanismo causal, en donde la hipótesis a probar es que efectivamente la solidaridad y la equidad sean los principios orientadores de la propuesta de reforma previsional (*h<sub>C</sub>*), como una manera de operacionalizar el cambio de paradigma (cambio ideacional).

Después de dos años de negociaciones entre el gobierno del presidente Evo Morales y los principales sindicatos del país, y considerando “la responsabilidad que amerita un cambio estructural como el establecido en el Proyecto de Ley”, el gobierno logró un “histórico acuerdo con los principales beneficiarios representados por las organizaciones vivas de trabajadores a la cabeza de la Central Obrera Boliviana” (Proyecto de Ley No. 1029/2010, Exposición de motivos; Informe de la Comisión de Planificación, Política Económica y Finanzas). Formalmente, el Proyecto de Ley 1029/2010 presentado al legislativo el 16 de noviembre. En la rueda de prensa, desde la residencia presidencial, el presidente Evo Morales, su ministro de Finanzas, Luis Arce Catacora, y el secretario ejecutivo de la COB, Pedro

---

<sup>48</sup> Documento “Bolivia para vivir bien”, Programa de Gobierno 2010-2015 de Evo Morales (MAS-IPSP), 162 págs.

Montes, presentaron el proyecto, con la solicitud, por parte del mandatario, de que la Ley sea aprobada antes del 20 de diciembre, para que sea “un verdadero regalo de Navidad”<sup>49</sup>. El presidente calificó de inédita e histórica la elaboración del proyecto de Ley, al recordar que esta norma fue consensuada no sólo por los dirigentes de la COB, sino con los diversos sectores laborales: “en la Ley está todo lo que se ha discutido, todo lo que se ha acordado, todo lo que se ha consensuado entre la dirigencia de la COB y el Gobierno”<sup>50</sup> (prueba *Pc2*).

Haciendo frente a las críticas iniciales, el presidente sostuvo: “Escuché por parlamentarios y unos empresarios que esta ley no es sostenible, pero por todos los lados hemos buscado que la ley sea sostenible, porque si no lo es de aquí a cuatro o cinco años me habrán condenado y al gabinete”. Por su parte, el ministro de Economía y Finanzas Públicas, aseguró que el proyecto de ley “establece primero un fondo solidario que no existía antes, que ayudará a los trabajadores de rentas bajas”, y además “el financiamiento que está garantizado proviene del aporte patronal del tres por ciento. Adicionalmente hay un aporte laboral de 0,5 por ciento del total ganado para el fondo solidario que proviene del 20 por ciento de primas del riesgo común y profesional”. Y el Secretario Ejecutivo de la COB de la época, Pedro Montes, señaló que “esta es una decisión histórica, porque esta vez son los trabajadores quienes tomaron protagonismo [...] Más que nunca han estado 47 organizaciones y hemos acabado con 52” (ver *La Patria*, 17 de noviembre de 2010) (prueba *Pc2*).

El proyecto propone una reforma general de la política previsional, sustituyendo el SSO (Ley 1732/1996) por el nuevo Sistema Integral de Pensiones (SIP), “en razón que dicha Ley no contempla los principios de interculturalidad, integridad, solidaridad, equidad, unidad de gestión, economía, oportunidad, universalidad, y eficacia, establecidos en el Parágrafo II del Artículo 45 de la Constitución Política del Estado” (Exposición de motivos, Proyecto de Ley 1029/2010; ver también Tabla 7.2 sobre principios del nuevo sistema SIP). El Art.1 define que el objeto del proyecto de ley es establecer la administración del sistema previsional así como las prestaciones que otorga, ajustándose a lo dispuesto por la nueva Constitución para

---

<sup>49</sup> *La Vanguardia*. 26 de noviembre de 2010. “Bolivia reducirá la edad de jubilación de 65 a 58 años para que puedan cobrar los más pobres”. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20101126/54077151206/bolivia-reducira-la-edad-de-jubilacion-de-65-a-58-anos-para-que-puedan-cobrar-los-mas-pobres.html>

<sup>50</sup> *Los Tiempos*. 16 de noviembre de 2010. “Presidente Morales insta a respaldar la Ley de Pensiones”. <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20101116/presidente-morales-insta-respaldar-ley-pensiones>; *La Patria*. 17 de noviembre de 2010. “Presidente pide que ley de pensiones se apruebe como ‘regalo de Navidad’”. <https://www.lapatriainlinea.com/?t=presidente-pide-que-ley-de-pensiones-se-apruebe-como-regalo-de-navidad&nota=48671>

“universalizar el acceso a la jubilación, mejorando sustancialmente las condiciones de acceso a prestaciones vitalicias” (Exposición de motivos, PL 1029/2007) (prueba *P<sub>C1</sub>*); y el Art.197 abroga por completo la Ley 1732/1996 del SSO (prueba *P<sub>C3</sub>*). Además, se justifica la reforma afirmando que:

[... la Ley 1732/1996] estaba estrechamente relacionada con el proceso de capitalización individual de las empresas del Estado en desmedro de los intereses de los trabajadores y del país en su conjunto [... y catorce años después evidenció] la carencia de los principios de solidaridad y universalidad de la Seguridad Social [...] postergando a sectores mayoritarios que no superan los ingresos medios en su etapa activa y, en consecuencia, profundizando las brechas de desigualdad y pobreza en nuestro país. [No logró que] las grandes mayorías del país, compuestas por trabajadores independientes o por cuenta propia, obtengan la cobertura del sistema de pensiones [...] agudizando la exclusión social [...] y obligando a sectores vulnerables a permanecer en umbrales de pobreza críticos e intergeneracionales. (Prueba *P<sub>C2</sub>*).

**Tabla 7. 2. Principios\* del Sistema Integral de Pensiones (SIP) propuesto por el Gobierno Nacional (Proyecto de Nueva Ley de Pensiones, PL 1029/2010)**

<b>Universalidad</b>	Es la garantía de protección y acceso de las bolivianas y los bolivianos a la Seguridad Social de Largo Plazo sin que exista discriminación por la clase de trabajo que realizan, por la forma de remuneración que perciben, por el nivel económico en que se encuentran, y sin que exista discriminación por sexo, intra genérica, ni religión
<b>Interculturalidad</b>	Es el reconocimiento de la igualdad de oportunidades y derechos de convivencia entre las culturas del Estado Plurinacional de Bolivia respecto a la Seguridad Social de Largo Plazo, en aplicación a lo dispuesto en el Artículo 8, parágrafo II de la Constitución Política del Estado
<b>Integralidad</b>	Se refiere al otorgamiento de las prestaciones de la Seguridad Social de Largo Plazo, acorde con los colectivos que se van a proteger, a través de la articulación de los regímenes que componen el Sistema Integral de Pensiones.
<b>Equidad</b>	Es el otorgamiento equánime de prestaciones por las contribuciones efectuadas a la Seguridad Social de Largo Plazo y de beneficios reconocidos en la presente Ley
<b>Solidaridad</b>	Es la protección a los Asegurados menos favorecidos con participación de todos los aportantes al Sistema Integral de Pensiones y de las bolivianas y los bolivianos con mayores ingresos, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley
<b>Unidad de gestión</b>	Es la articulación de políticas, procedimientos y prestaciones en la Seguridad Social de Largo Plazo, a fin de cumplir el objeto de la presente Ley
<b>Economía</b>	Es la gestión efectiva, racional y prudente de los recursos de la Seguridad Social de Largo Plazo, manteniendo el equilibrio actuarial y financiero necesarios para otorgar las prestaciones y beneficios, establecidos en la presente Ley
<b>Oportunidad</b>	Es el reconocimiento y otorgamiento de prestaciones y beneficios de la Seguridad Social de Largo Plazo en el momento que en derecho correspondan
<b>Eficacia</b>	Es el correcto uso de los recursos de la Seguridad Social de Largo Plazo, para garantizar el pago de las prestaciones y beneficios que esta Ley otorga
<b>Igualdad de Género</b>	Es proveer mecanismos necesarios y suficientes para cerrar brechas de desigualdad, en las prestaciones y beneficios de la Seguridad Social de Largo Plazo entre hombres y mujeres

**Fuente:** Elaborado por el autor con información del Artículo 3 del Proyecto de Ley 1029/2010

\*Estos principios están directamente relacionados con los objetivos generales que persigue la reforma (prueba *P<sub>C1</sub>*)

La reforma general propuesta se concreta en un SIP integrado por tres regímenes (Art.2, Proyecto 1029/2010). (i) El antiguo Régimen Contributivo, que otorga una “prestación de vejez”<sup>51</sup> de beneficio indefinido pagado con cargo al saldo ahorrado en la cuenta individual (capitalización) más la Compensación de Cotizaciones si aplica (CC, derivada de aportes al antiguo sistema de reparto). (ii) El nuevo Régimen Semi-Contributivo, que otorga una nueva “prestación solidaria de vejez”, de beneficio definido, con una fracción de aporte solidario (con cargo al nuevo Fondo Solidario) más el saldo acumulado en la cuenta individual y una tercera fracción de CC si aplica. (iii) El recientemente creado Régimen No-Contributivo, que otorga la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad, pagada con cargo a su propio fondo).

Esta estructura tripartita de regímenes tiene correlatos claros en cuanto a los instrumentos de tesoro contemplados en el proyecto de reforma (prueba *PC4*), entre los cuales destacan como novedades algunos instrumentos centrados en garantizar solidariamente recursos que permitan mejorar la equidad en el sistema previsional (ver Título III, Capítulo I del PL 1029/2010). En el régimen contributivo se mantiene el tradicional Fondo Colectivo de Riesgos, el Fondo de Capitalización Individual cambia de nombre a Fondo de Ahorro Previsional compuesto por las cuentas individuales, y se crea el Fondo de Vejez al que pasarán todos los saldos de la cuenta individual de quienes accedan a una prestación de vejez o solidaria de vejez. En el régimen No-Contributivo se mantiene el existente Fondo de la Renta Universal de Vejez (apalancado en una parte del impuesto IDH). En el nuevo Régimen Semi-Contributivo se crea el Fondo Solidario como nuevo mecanismo para pagar las fracciones solidarias de la prestación solidaria de vejez. El Financiamiento de este fondo (Art.87, PL 1029/2010) estará integrado por: 20% de primas de riesgo (común, profesional y laboral); 0,5% adicional de los asegurados (Aporte Solidario del Asegurado); 3% sobre la planilla de trabajadores asegurados a cargo del empleador (Aporte Patronal Solidario; equivalente a 2% en sector minero); los recursos existentes en la Cuenta Básica Previsional (creada por la Ley 3785/2007); el Aporte Nacional Solidario, equivalente al 10%, 5%, y 1% sobre el excedente del total ganado menos Bs 35000, Bs 25000 y Bs 13000 respectivamente; el órgano ejecutivo podrá adicionar otras fuentes “sin comprometer recursos del Tesoro General de la Nación”. Como es evidente, estos instrumentos financieros formalizan el carácter más solidario y equitativo del nuevo SIP que se propone en el PL 1029/2010 (prueba *PC4*): apoya más a quienes han ahorrado menos a lo

---

<sup>51</sup> Sólo hacemos énfasis en las prestaciones de vejez, pero en sentido estricto el Proyecto 1029/2010 contempla que todos los regímenes paguen gastos funerarios, el régimen Contributivo y el Semi-Contributivo paguen pensión por muerte, y el Contributivo además brinde una prestación por invalidez.

largo de su vida laboral activa; restituye un nivel de aporte patronal que había sido eliminado totalmente por la Ley 1732/1996, y pide un mayor esfuerzo de aporte a quienes tiene salarios más altos.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos de organización propuestos en el PL 1029/2010 (prueba  $P_{C5}$ ), para la administración del SIP se plantea la creación de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo (Título VII, Cap.I), la cual reemplaza a las AFP privadas del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA, de España) y del Zúrich Financial Service (de Suiza) en su labor de recaudar los recursos de los asegurados, administrar el Fondo de Ahorro Previsional (cuentas individuales), y pagar las prestaciones correspondientes. La Gestora Pública será una entidad de derecho público, de duración indefinida; con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, con jurisdicción, competencia y estructura de alcance nacional; se encuentra bajo tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La nueva Gestora seguirá cobrando la comisión de 0,5% al igual que las AFP. Finalmente, luego de la eliminación de la Superintendencia Pensiones Valores y Seguros (SPVS), con el propósito de precautelar los recursos del SIP, el PL 1029/2010 propuso la creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones y Seguros (APS) como entidad de reguladora y de vigilancia para el nuevo SIP (se decreta autonomía funcional y patrimonial), bajo tuición también del Ministerio de Economía (Título VII, Cap.II).

De esta manera, se han aportado evidencias empíricas para todas las pruebas ( $P_{C1}$ - $P_{C5}$ ) diseñadas para evaluar la parte C del mecanismo causal estudiado, permitiendo prever un aumento del nivel de confianza en la hipótesis respectiva. Esta narrativa causal se respalda con las tablas al final del capítulo que resumen, por un lado, las evidencias y las fuentes asociadas a esas evidencias y, por otro lado, los cálculos de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas según el procedimiento descrito detalladamente en el Capítulo 2 de esta investigación. En la tabla de valoración cuantitativa de probabilidades bayesianas se puede evidenciar un incremento de confianza en la hipótesis sobre la parte C del mecanismo causal ( $h_C$ ) que va desde 50% (probabilidad inicial en cada parte, determinada en el valor de indiferencia) hasta 81%. En síntesis, podemos confirmar en buena medida que se ha operado un cambio de paradigma (terreno ideacional), y que la solidaridad y la equidad como principios fundamentales se encuentran en la base del PL 1029/2010 de Nueva Ley de Pensiones.

#### **7.4. Entidad D. El debate parlamentario y otros puntos de veto para llevar a cabo la reforma previsional**

Como hemos mencionado, el objetivo de realizar una reforma general en cualquier campo de políticas públicas siempre encuentra en el legislativo un punto de veto (institucional) importante que debe ser desbloqueado/superado. Y debe señalarse que el debate parlamentario no se agota entre las paredes del parlamento sino que, por definición, lo que ocurre allí dentro tiende a ser un reflejo de las correlaciones de fuerzas en la sociedad en general, y de la interacción de estas fuerzas con el gobierno. Por tanto, para que el cambio paradigmático de política previsional se haga efectivo, el gobierno de Morales debía conseguir el apoyo mayoritario en el legislativo para su proyecto de ley (PL 1029/2010) sin que esto signifique alterar contenidos sustantivos del mismo, y en particular, sin que sufran cambios significativos en los elementos favorables a la solidaridad y equidad que son los elementos que reflejan el cambio de paradigma (*h<sub>D</sub>*). En esta medida las pruebas diseñadas abordan las relaciones de negociación con los sectores obreros (*P<sub>D1</sub>*), con los sectores privados y las AFP (*P<sub>D2</sub>*), la fortaleza relativa de la coalición gubernamental dentro el legislativo (*P<sub>D3</sub>*), los elementos discursivos enarbolados por los legisladores sobre “el gran cambio” (*P<sub>D5</sub>*), y la superación de la evaluación de constitucionalidad de la ley aprobada como parte final del proceso legislativo (*P<sub>D4</sub>*).

En cuanto a las relaciones con los sectores obreros (prueba *P<sub>D1</sub>*), hemos venido comentando previamente el estrecho vínculo que éstos establecieron con Morales y el MAS desde antes de llegar al gobierno en 2006 por haber sido aliados en el campo de la lucha social contra los gobiernos previos. Además, específicamente en el campo previsional desde que asumió Evo Morales, tanto el gobierno a través de distintos funcionarios y el propio presidente, como la COB se encargaron de presentarse como aliados en la búsqueda de consensos para la construcción de una nueva ley de pensiones que derogase la Ley 1732/1996 (SSO). Como se evidencia en la síntesis de prensa al final de este capítulo (Tabla 7.8), esta buena relación tuvo su primer punto crítico a mediados de 2008 cuando la COB presentó una propuesta de reforma previsional que buscaba restaurar un sistema de beneficio definido, con mecanismo financiero de reparto simple, administración pública, restitución del aporte patronal y estatal entre otros aspectos, que fue rechazado por el Gobierno en cabeza del Vicepresidente García Linera y el Viceministro de Pensiones de ese momento, José Luís Pérez.

Debe recordarse que este Viceministro llegó al cargo en 2005 nombrado por el presidente Carlos Mesa y se mantuvo hasta el año 2008. Fue quien tuvo a cargo la gestión en 2007 de las leyes 3785 y 3791 de Pensión Mínima (y trabajadores estacionales) y Renta Dignidad respectivamente, y elaboró la propuesta de reforma sustitutiva con el “Sistema Mixto de Pensiones” que fue aprobada en Cámara de Diputados pero no en el Senado donde el MAS tenía minoría en el periodo 2006-2010. De alguna manera, este Viceministro absorbió el costo del conflicto con la COB en 2008 ya que el proyecto de “Sistema Mixto de Pensiones” fue la contrapropuesta del gobierno a la COB, quienes lo catalogaban como un “funcionario neoliberal”.

Pérez fue removido y a comienzos de 2009 asumió el cargo Mario Guillén (hasta 2017) quien con nuevo aire para el gobierno lideró la reforma de 2010. Ya en 2008 a nombre del gobierno Pérez y la COB tuvieron escenarios de acercamiento y negociación pero la desconfianza de los trabajadores no desapareció. Más allá de un gran acuerdo, la tensión entre el gobierno y la COB por el tema previsional fue desplazada en el segundo semestre del año por la intensidad y violencia de los conflictos con los prefectos y opositores de la denominada “media luna”. Esto permitió volver al escenario de una especie de “enemigo común” para el gobierno y la COB, quienes trabajaron juntos en los referendos revocatorios (de presidente y prefectos, el 2008/08/10), defendieron la refrendación popular de la nueva Constitución a comienzos de 2009, y fueron aliados en las elecciones generales del segundo semestre de ese mismo año. Con la reelección de Morales y el MAS, el 2010 fue el año de inicio de las grandes reformas derivadas de la nueva Constitución, y entre ellas se introdujo la agenda de reforma previsional nuevamente.

En este nuevo escenario, muchos dirigentes obreros fueron electos en el legislativo, y la cúpula de la COB era uno de los sectores más incondicionales con el gobierno de Morales. Estas condiciones llevaron a que la COB no planteara una oposición voraz y se sintiera incluida con algunas medidas nuevas en el PL 1029/2010 respecto al borrador de 2008, como un mayor aporte patronal, administración exclusiva pública (las AFP eran vistas como el símbolo del modelo de capitalización individual), mayores condiciones especiales de acceso para los mineros (sector que siempre ha estado estructuralmente en la dirigencia de la COB), mayores montos de jubilación en la prestación solidaria de vejez, entre otros. El total apoyo de la COB (a pesar de que siempre tuvo un sector de disidencia que pedía el retorno exclusivo al reparto) a la nueva Ley de Pensiones 065/2010, “Sistema Integral de Pensiones” (SIP), se vio



en su máximo esplendor el día de la sanción presidencial de la norma que fue aprobada en el legislativo. Este evento se llevó a cabo el 10 de diciembre en la histórica sede de la COB en La Paz con la presencia de varios de sus máximos dirigentes, el presidente, el vicepresidente y el ministro de economía. Con motivo de este “gran” acontecimiento, el Ministerio de Economía publicó un boletín de prensa con el titular “Evo promulga la primera ley de pensiones consensuada con los trabajadores” (Zoom Económico, No. 6, Año 1, Diciembre de 2010), en donde se recuerda que el trabajo conjunto sobre el tema previsional se inició cuatro años atrás. También en palabras de Pedro Montes (Secretario Ejecutivo de la COB en 2010), fue un hecho histórico para Bolivia que el gobierno hubiera construido una ley conjuntamente para beneficio de los trabajadores (Entrevista con Pedro Montes, Ex Secretario Ejecutivo COB, Junio de 2017).

Políticamente, creo que la COB tuvo fuerte incidencia ¿a qué me refiero con fuerte incidencia? Es decir, obligaron al gobierno a que apresurara más la reforma de pensiones. No era la respuesta que esperaban; pero digamos, entre comillas, que obligaron al gobierno a que diera respuestas que beneficiaran a los trabajadores sobre la base de la capitalización individual. Técnicamente el aporte de la COB fue completamente nulo, porque existe un amplio desconocimiento de los factores técnicos del tema de pensiones en general (Entrevista con Gustavo Rodríguez, Junio de 2017).

En cuanto a las reacciones de los partidos de oposición y especialmente de representantes del sector privado y las AFP (prueba  $P_D2$ ), se observó una fuerte crítica a las intenciones de reforma de la Ley 1732. Ya en 2008 la prensa (ver tabla 7.8 al final del capítulo) había evidenciado el conflicto con las AFP, que en ese momento se mostraron primero en desacuerdo fuerte con el proyecto de la COB, y posteriormente en contra del proyecto de reforma presentado por el viceministro José Luis Pérez. El problema fundamental es que todas las propuestas de reforma entre 2007-2010 apuntaban siempre a disminuir la centralidad de las AFP en el sistema previsional, y esto quizás se explica porque estas empresas son la cara visible del sistema de capitalización, con lo cual la opinión en general se oponía más a las AFP que a la capitalización en sí misma. Los empresarios en general siempre estuvieron excluidos del escenario de negociación de las reformas que solo protagonizaron el gobierno y la COB desde 2006. Los resultados de las confrontaciones políticas y sociales del año 2008 y los resultados electorales de 2009 (como ya detallaremos en la prueba  $P_D3$ ), empeoraron aún la posición relativa del sector empresarial en general y de las AFP en particular para negociar

frente al gobierno en el legislativo. Por estas razones, en los hechos, no había mucho que negociar con las AFP y los sectores empresariales ligados a estas y el SSO o, por lo menos, estos sectores no aparecían como determinantes para constituirse en un punto de veto de la reforma. Sus posicionamientos contrarios fueron recogidos por la prensa y otras publicaciones, pero su capacidad de incidencia era muy limitada.

El análisis de coyuntura publicado por la Fundación Milenio (Ferrufino 2010; Aponte 2010) constituye una de las mejores opiniones de sectores afines al sector empresarial y de AFP criticando el PL 1029/2010. Con un concepto totalmente negativo y haciendo alusión a que el proyecto de reforma implicaba un “retorno al pasado”, el anterior Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), Guillermo Aponte (2010), señalaba que:

El anteproyecto pretende disminuir el monto de la pensión, incorporar una pensión mínima financiada por nuevos impuestos sobre el ingreso de las personas y plantea instituir la gestión de un monopolio público sin aclarar el costo de administración que tendrían que soportar los afiliados.” (33). “El anteproyecto copia una ley que abroga. Este procedimiento de abrogar una ley en la forma para conservarla en la sustancia, es un modo de aparentar una mejora ficticia para ocultar el propósito de transferir a una “reserva global” el saldo acumulado de las cuentas individuales de propiedad privada de más de un millón doscientos mil afiliados (2010, 51).

En el sistema proyectado se crea una cuenta de pasivos previsionales donde se acumulan los aportes individuales y se transforman en una reserva global destinada al pago de las pensiones de vejez [...] Con este sistema se retorna a un régimen financiero de reparto simple, por el cual las prestaciones de vejez serán financiadas por un fondo común y ya no dependen del ahorro individual (2010, 52).

Además de elementos financieros sobre el subsistema solidario, el tema público más visible y controversial fue la centralización de la administración del sistema en la nueva Gestora Pública (y la modificación de las autoridades de control) que conllevaba la eliminación de los contratos con la AFP que estaban vigentes desde finales de los noventa. De parte de la oposición y los sectores empresariales la estrategia fue mostrar el cambio como un retorno al sistema previsional del pasado que había sido mal administrado y deficiente en cumplir con su propósito de garantizar rentas en la vejez para la población.

Las pruebas  $P_{D3}$  y  $P_{D5}$ , están relacionadas con la coalición parlamentaria de apoyo al gobierno y el debate parlamentario en sí mismo, respectivamente. En cuanto a la composición del legislativo (prueba  $P_{D3}$ ), la Tabla 7.3 muestra claramente el avance y consolidación electoral del MAS como partido de gobierno: además de ganar la presidencia en primera vuelta con mayoría absoluta, en el legislativo su fuerza relativa aumentó. Respecto a las elecciones de 2002, durante el primer periodo de gobierno el MAS había aumentado su presencia en el congreso pasando de una quinta parte a más de la mitad en la cámara de diputados, y de 29-44% en el Senado, aumento que sin embargo lo dejaba como la primera minoría en la cámara alta, y que explica la menor radicalidad y cantidad de las reformas que pasaron por aprobación legislativa en este periodo de gobierno.

**Tabla 7. 3. Resultados de Elecciones Generales en Bolivia (2005-2014) y Composición de la Cámara de Diputados y el Senado**

Partido/ Organización Política	Elección Presidencial		Cámara de Diputados		Cámara de Senadores		Ideología
	Candidato	Votos	#	%	#	%	
<b>ELECCIONES GENERALES DE 2005 – PERIODO DE GOBIERNO 2006-2010</b>							
Movimiento al Socialismo (MAS)	Juan Evo Morales Aima	53,74%	72	55,38%	12	44,44%	IZQ
Poder Democrático y Social (PODEMOS)	Jorge Tuto Quiroga Ramírez	28,59%	43	33,08%	13	48,15%	DER
Frente de Unidad Nacional (UN)	Samuel Jorge Doria Medina	7,80%	8	6,15%	1	3,70%	DER
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	Michiaki Nagatani Morishita	6,47%	7	5,38%	1	3,70%	DER
Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)	Felipe Quispe Huanca	2,16%	...	...	...	...	IZQ
<b>Total Diputados y Senado</b>			<b>130</b>	<b>100%</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	
<b>ELECCIONES GENERALES DE 2009 – PERIODO DE GOBIERNO 2010-2015</b>							
Movimiento al Socialismo (MAS)	Juan Evo Morales Aima	64,22%	89	68,46%	26	72,22%	IZQ
Plan Progreso para Bolivia (PPB)	Manfred Reyes Villa	26,46%	36	27,69%	10	27,78%	DER
Frente de Unidad Nacional (UN)	Samuel Jorge Doria Medina	5,65%	3	2,31%	...	...	DER
Alianza Social (AS)	René Joaquino	2,31%	2	1,54%	...	...	IZQ
<b>Total Diputados y Senado</b>			<b>130</b>	<b>100%</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>	
<b>ELECCIONES GENERALES DE 2014 – PERIODO DE GOBIERNO 2015-2020</b>							
Movimiento al Socialismo (MAS)	Juan Evo Morales Aima	60,36%	88	67,69%	25	69,44%	IZQ
Frente de Unidad Nacional (UN)	Samuel Jorge Doria Medina	24,23%	32	24,62%	9	25,00%	DER
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	Jorge Tuto Quiroga Ramírez	9,04%	10	7,69%	2	5,56%	DER
Movimiento Sin Miedo (MSM)	Juan del Granado Cossio	2,71%	...	...	...	...	...
Partido Verde de Bolivia	Fernando Vargas Mosúa	2,65%	...	...	...	...	...
<b>Total Diputados y Senado</b>			<b>130</b>	<b>100%</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>	

**Fuente:** Elaborado sobre la base de información electoral de la International Foundation for Electoral Systems (IFES) <<<http://www.electionguide.org/countries/id/27/>>>, y la información sobre posicionamiento ideológico fue tomada de la Base de Datos de Instituciones Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (2018)

Pero esta situación fue revertida en el segundo periodo de gobierno (manteniéndose hasta el tercero), en donde las elecciones generales fueron el round final de una seguidilla de procesos electorales en los que el MAS se fortaleció en su carácter nacional (referendos revocatorios de

2008 y referendo de aprobación de la nueva constitución en 2009). Aunque la reforma previsional en 2008 fue aprobada en Cámara de diputados, luego fue bloqueada por el Senado, pero en 2010 esta situación ya no fue un impedimento, y en menos de un mes el ejecutivo presentó el PL 1029 (16 de noviembre), la Comisión de Planificación, Política Económica y Finanzas emitió dictamen evaluativo y recomendación de aprobación (con modificaciones muy menores) al pleno de la Cámara de Diputados. Esta cámara llevó a cabo el debate entre el lunes 23 y jueves 26 de noviembre, siendo aprobado el proyecto de nueva ley de pensiones sin ninguna alteración en su articulado (acogiendo las modificaciones planteadas por la Comisión). En el Senado el proyecto de ley fue votado y aprobado sin cambiarle una coma (09 de diciembre), y al día siguiente fue sancionado por el presidente Morales en la sede de la COB. En general, con la fortaleza del oficialismo en el legislativo, este proyecto de ley fue aprobado rápidamente sin mayores discusiones y con la oposición sin alternativas reales de parar su marcha.

El debate legislativo, en estricto sentido, tuvo un desarrollo muy limitado (ver Tabla 7.4) (prueba  $P_{D5}$ ). En buena medida esto se explica porque el proceso de concertación y discusión se dio mayoritariamente fuera del legislativo, en diferentes escenarios principalmente junto a sectores de trabajadores entre 2006-2010. En el marco del debate legislativo, en su segunda intervención el Ministro de Economía, Luís Arce Catacora, contestó a los diputados que reclamaban mayor socialización/concertación de la medida diciendo que solo en el año 2010 se realizaron más de ochenta reuniones con todo tipo de sectores y a lo largo y ancho del país. Lo que no menciona con claridad el Ministro es que la concertación solo se realizó con los amigos del sector obrero, y nunca hubo una clara perspectiva de vincular a sectores empresariales o de partidos de oposición, cuestión esta última que también se vio reforzada porque estos sectores con el paso del tiempo asumieron posiciones más radicales frente al gobierno masista para no negociar ninguna gran reforma.

**Tabla 7. 4. Participación de Diputados y Síntesis de Contenidos expresados en el Debate al PL 1092/2010, Nueva Ley de Pensiones, en la Cámara de Diputados de Bolivia.**

#Inter-venc.	Diputado	Afiliación	Contenidos del debate/intervenciones en la Cámara de Diputados de Bolivia frente al PL 1029/2010 (Nueva Ley de Pensiones)	T. menciones
2	Luis Arce (Min. Economía)	Ofic.		
59	Elio Chávez (Pres. Comisión)	Ofic.	Menciona mejora futura de beneficios sociales (minorías y excluidos)	14
9	Pascual Huarachi Romero	Ofic.	Se hace mención a la Central Obrera Boliviana como actor importante en política previsional	12
2	Callisaya Mayta	Ofic.		
2	Delgado Burgoa	Ofic.	Menciona al neoliberalismo como base del actual sistema y justificación para la reforma	10
2	Carlos Aparicio Vedia	Ofic.	Menciona sectores mineros como actor importante en política previsional	10
2	Santiváñez Camacho	Ofic.	Menciona personas que no pueden acceder a pensiones actualmente	10
2	Delgado	Ofic.	Resalta el nuevo rol activo del estado en el sistema previsional	10
1	Cejas Ugarte	Ofic.	Señala reforma como necesaria por obligación constitucional (Art. 45)	9
1	Medrano Veizaga	Ofic.	Reclama falta de socialización del Proyecto de Reforma	8
1	Chuca Guitérrez	Ofic.	Acusa detrimento de los futuros beneficios en nuevo sistema	8
1	Quispe Tupa Lovera	Ofic.	Mencionan problemas de sostenibilidad económica del nuevo sistema	8
1	Flora Aguilar Fernández	Ofic.	Crítica a las AFP y al sistema privado por malos resultados	8
1	Huarachi Condori	Ofic.	Menciona riesgo de corrupción/injerencia del Estado en nuevo sistema	7
1	Ramos Calisaya	Ofic.	Menciona solidaridad como valor importante de la ley	7
1	Ayllón Quinteros	Ofic.	Reclama exceso de celeridad en el proceso	5
1	Largo Pumari	Ofic.	Menciona riesgo de que aportantes no tengan libertad para utilizar sus recursos	5
1	Garvizu Janco	Ofic.		
56	Norma Alicia Piérola	Opo.	Discute porcentajes de la pensión, reclama pensiones más altas	5
18	Marcela Revollo Quiroga	Opo.	Acusa a la contraparte oficialista de mentir en el proyecto	4
12	Zapata Montañó	Opo.	Reclaman incumplimiento del proceso legislativo en debate	4
9	Yaksic Feraudy	Opo.	Reclama falta de voluntad del oficialismo de aceptar sugerencias	4
6	Becerra Oroza	Opo.	Debate claridad sobre la distinción entre mortalidad y esperanza de vida	4
5	Ortega Tarifa	Opo.	Menciona dignidad para adultos mayores como una necesidad en el actual sistema previsional	4
4	Jaime Navarro Tardío	Opo.		
2	Franco Vaca	Opo.	Menciona preocupación por riesgos de vinculación de no aportantes al sistema	3
2	Juan Gantier Zelada	Opo.	Reparan en problemas de inconstitucionalidad del PL	3
2	Dorado Middagh	Opo.	Valora riesgo de crear organismos privados paralelos dedicados únicamente a asesoramiento	3
2	Oliva Alcázar	Opo.		
1	Romay Peña	Opo.	Debate la composición y el rol del directorio de nueva Gestora Pública	3
1	Virginia Ramírez Vedia	Opo.	Reclama falta de compromiso de la oposición para brindar alternativas	3
1	Cornejo Raña	Opo.	Acusan posibles implicaciones monetarias negativas con nuevo sistema	2
1	Orozco Rosas	Opo.	Solicita creación de comisión para volver a evaluar detalladamente el Proyecto de Reforma	2
212	Oficialismo	18		
	Oposición	15		
				175

**Fuente:** Elaborado a partir de una síntesis de la información de la memoria del debate parlamentario (“Redactor” del año 2010) del Proyecto de Ley 1029/2010, realizado en las Sesiones Ordinarias 196-199 de la Legislatura 2010-2011, realizadas entre los días 26-29 de noviembre de 2010.

En medio del debate, los legisladores oficialistas mostraron su afán por cumplir con la instrucción del presidente Morales de aprobar la ley antes de salir al receso legislativo. La conducción del presidente de la corporación fue efectiva en cerrar la puerta a los distintos intentos de la oposición por reabrir las discusiones sobre artículos ya aprobados e incluso por

devolver el proyecto al escenario de Comisiones: cerca de un 20% de las intervenciones tuvieron este carácter de cuestionar el proceso legislativo y de concertación previa del PL (ver Tabla 7.4). Las principales críticas de la oposición al PL 1029/2010 estuvieron direccionadas al nuevo rol central del estado en la gestión del sistema previsional, y a los posibles problemas futuros de insostenibilidad financiera por la propuesta de ampliar la cobertura y beneficios. Lo que no estuvo muy claro eran las propuestas de parte de la oposición, puesto que más allá de las críticas, la estrategia en general estuvo direccionada a impedir el trámite del proyecto de ley antes que modificar el articulado, y esto se evidencia hasta el último momento en las diferentes intervenciones de los diputados de la oposición antes de dar por aprobado el PL 1029/2010.

Por parte de los oficialistas, el Ministro de Economía, el diputado presidente de la Comisión de Planificación y el resto de diputados del MAS, hicieron intervenciones señalando como un gran logro este proyecto de reforma. Otro buen grupo de las intervenciones del oficialismo resaltaban la importancia de concertación de este tipo de medidas con la COB, y los trabajadores mineros en particular. Lo más reiterado fueron las promesas de futuras mejoras para los asegurados y beneficiarios del sistema previsional, y esto normalmente iba de la mano de hacer un recuento de las promesas incumplidas de la “Ley Neoliberal” 1732/1996, y de un llamado a la oposición a reconocer la importancia histórica de aprobar esta medida. Así lo manifestó el Presidente de la Cámara de Diputados en su última intervención para dar por aprobado el Proyecto de Ley, luego de comprobar la votación para rechazar la última petición de la oposición de reconsideración íntegra del mismo:

Colegas, me cabe felicitarlos a todos los que han trabajado estas trece, casi catorce horas, más allá de todo lo que se ha dicho es un momento histórico porque el neoliberalismo queda atrás y los bolivianos recuperamos nuestro Sistema de Pensiones, una nueva Ley de Pensiones, un nuevo Sistema de Pensiones ha nacido hoy en día en el País, un Sistema de Pensiones acorde con los momentos, con el tiempo en el que vivimos y en homenaje a el pueblo al que se debe esta Ley de Pensiones, yo les invito a ponernos de pie y cantar el Himno Nacional en el marco de la unidad que debemos tener (Diputado Héctor Enrique Arce Zaconeta; El Redactor, Noviembre de 2010, 806).

Respecto a la prueba *PD4*, ni en los meses posteriores a la aprobación de la Ley 065 ni hasta 2018 habían prosperado acciones de inconstitucionalidad sobre este cuerpo legal aprobado, con lo cual puede darse por validada también esta prueba. Solo se ha emitido un

pronunciamiento constitucional (Sentencia Constitucional No. 28-2015) en la que se evalúa positivamente el Art.120 de la Ley 065/2010, referido a la independencia de los procesos coactivo y penal, con motivo de un conflicto entre particulares. Como se ha venido mencionando, una síntesis de las evidencias y fuentes de evidencia de cada una de las pruebas de esta PARTE D se encuentra al final de este capítulo. Allí también se encuentran los resultados de cálculos de probabilidades bayesianas sobre estas mismas pruebas, constatándose un aumento de confianza posterior sobre la hipótesis de esta PARTE D del mecanismo causal igual a 31% (pasando de 50% a 81%).

### **7.5. Resultado R. Una nueva política previsional fundada en un paradigma diferente se institucionaliza en un nuevo mix de instrumentos implementado**

En la parte final del mecanismo causal hipotetizado (RESULTADO R) se ha señalado la concreción del cambio paradigmático de políticas públicas en elementos institucionales. De manera operativa, y para los casos analizados en profundidad hemos señalado que este cambio institucional que concreta y tiende las anclas al cambio ideacional (paradigma), se puede evidenciar en la implementación de la política pública reformada, es decir, en la implementación de un nuevo conjunto de instrumentos (entendidos como instituciones) que evidencien las ideas fundamentales de equidad y solidaridad en el sistema previsional ( $h_R$ ).

En cuanto a los instrumentos de nodalidad (prueba  $P_{RI}$ ), ya se han venido señalando diferentes evidencias de que el gobierno y su coalición de apoyo promovieron la nueva ley de pensiones como un gran cambio y ruptura respecto al pasado neoliberal del país. Esto se evidencia en el balance anual de actividades del VPSF (Memoria de la Economía Boliviana 2010, 108 y ss), los pronunciamientos del Ministro de Economía, tanto en el debate de la Cámara de Diputados presentando y defendiendo el PL 1029/2010 (El Relator, Noviembre 23 de 2010, Sesión Ordinaria 196), como en la sesión de presentación y sanción de la nueva Ley 065 en la instalaciones de la COB (boletín de prensa “Zoom Económico” del 10 de Diciembre de 2010). En este último evento además participaron el propio presidente Evo Morales y la cúpula directiva de la COB, haciendo alusión al gran logro que esta nueva ley representa por defender a los trabajadores, por ser la primera en concertarse con los trabajadores, y por dejar atrás el legado del neoliberalismo en la seguridad social. Posterior a la aprobación de la Ley 065/2010, como instrumentos de divulgación de información el VPSF creó el *Boletín del Sistema Integral de Pensiones* (publicación semestral desde 2013), y lo propio hizo la nueva Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (que reemplaza a la SPVS)

creando el *Boletín Estadístico* (publicación mensual desde 2015) para brindar información periódica del nuevo SIP (aunque el boletín de la APS no es exclusivo de pensiones).

En cuanto a los instrumentos de autoridad (prueba  $P_{R2}$ ), las autoridades gubernamentales y sus aliados políticos y sociales, insistieron en mostrar que la Ley del nuevo SIP evidencia con claridad una perspectiva interrelacionada entre Universalidad, Solidaridad y Sostenibilidad como principios fundamentales del sistema previsional y como objetivos generales de esta política pública (ver Arts. 1-4, Ley 065/2010). Esta perspectiva la contrastan con el énfasis casi exclusivo en la solidaridad del viejo sistema de reparto por un lado, y el énfasis casi exclusivo en la sostenibilidad financiera y el esfuerzo de ahorro individual en el SSO (Ley 1732/1996) por otro lado. Debe recordarse que la estructuración entre los principios y objetivos de la Ley 065 se derivan en parte de las disposiciones normativas estratégicas de la Constitución Política del Estado (Arts. 45, 67), que reconoce un mayor papel del estado en la garantía de derechos de la población de adultos mayores (de hecho, el Programa de Gobierno 2010-2016, partía de la nueva Constitución para justificar la necesidad de una Ley de Pensiones). Y un nivel más abajo, en términos operacionales, pueden encontrarse diferentes cuerpos legales (Decretos Supremos, Leyes de modificación parcial, Reglamentos, Estatutos, entre otros) que disponen los detalles de implementación de los diferentes instrumentos incluidos en el nuevo SIP (ver Tabla 7.9 al final del capítulo con síntesis de todos los cambios de la política previsional en el periodo analizado).

Los objetivos del nuevo SIP se concretan en la estructura de tres pilares o regímenes previsionales. Éstos no son del todo nuevos, pero la estructuración del sistema y los nuevos instrumentos financieros introducidos sí le dan un carácter distinto a todo el SIP en cuanto a un mayor propósito redistributivo, más solidario y equitativo que el anterior SSO (ver Tabla 7.5). Estructuralmente el SIP está constituido por tres regímenes: el régimen Contributivo que está orientado por el principio de ahorro individual y el objetivo de sostenibilidad financiera principalmente; el régimen Semi-Contributivo que está orientado por el principio de solidaridad y tiene como objetivo ampliar la cobertura (mediante subsidios cruzados y otros recursos) a quienes han sido menos favorecidos en el mercado laboral y han tenido un historial de rentas muy bajas; y, el régimen No-Contributivo que está orientado por la solidaridad y la universalidad como principios y busca como objetivo principal proteger a todo los adultos mayores, y en especial a los más pobres para que superen las condiciones de pobreza y pobreza extrema.



No hay duda de que la re-reforma previsional boliviana (Ley 65/2010) conserva uno de los que han sido catalogados como “elementos neoliberales” por excelencia, es decir, conserva las cuentas individuales de ahorro previsional y su correspondiente régimen financiero de capitalización individual como eje de uno de sus regímenes. Pero a diferencia del SSO (Ley 1732/1996), el SIP ha organizado un sistema con múltiples partes más coherentemente articuladas (tres regímenes), que apuntan ya no solo a mantener la sostenibilidad financiera del sistema sino que están fundamentalmente orientadas a mejorar la inclusión de una buena parte de la sociedad que no podía alcanzar una prestación de vejez con las reglas del sistema anterior que se basaban casi exclusivamente en el esfuerzo de ahorro individual. Dicho de otra manera, el objetivo principal de la reforma es aumentar la cobertura de quienes aparecen como excluidos de los beneficios previsionales, y esto lo intenta concretar con los otros dos regímenes, el Semi.-Contributivo (prestación solidaria de vejez) y el No-Contributivo (RD). Si a este diseño “en el papel” le agregamos otros elementos analíticos como la estructura concreta de beneficiarios de cada uno de los regímenes y los instrumentos de tesoro para el financiamiento, es posible afirmar con más contundencia que hubo una inversión en los principios generales que orientan la política previsional en Bolivia con la re-reforma del año 2010 (en esta configuración la re-reforma boliviana de 2010 viene a ser similar a la re-reforma chilena de 2008). Lo que se afirma es que la solidaridad se convirtió en el principio orientador número uno del sistema previsional y subsidiariamente quedó el principio de ahorro/esfuerzo individual. Como se observa, no se habla de la desaparición del ahorro individual como principio paradigmático, ni tampoco de principios paradigmáticos “mixtos”, sino que es posible evidenciar una jerarquía tanto en el diseño (“en el papel”) como en la implementación de la política previsional (“en los hechos”). Esto último pasaremos a evidenciarlo mediante los instrumentos de tesoro y mediante algunos resultados que ha generado el SIP en el tiempo de funcionamiento.

En cuanto a los instrumentos de tesoro (prueba  $P_{R3}$ ) se deben constatar dos cosas: por un lado, la compensación de cotizaciones (CC) que se ha financiado siempre de 1997 con recursos públicos, ahora se ha redireccionado también a cubrir parte de la prestación solidaria de vejez del régimen semi-contributivo. Por otro lado, en el SIP, viniendo desde su aprobación en 2007, la Renta Dignidad y el Fondo que la financia representa otro ejemplo de recursos que han sido redirigidos desde un objetivo de compensación y asistencia social básica hacia un objetivo de universalización que es al final del día una manera fuerte de la solidaridad. Recuérdesse que el Bonosol era pagado desde 2007 con el 50% de los recursos provenientes de

la capitalización de empresas públicas a las personas que tuvieran 21+ años a finales de 1995, mientras que la Renta Dignidad dispuso la universalización del beneficio a personas de 65+ años y luego de la renacionalización de empresas públicas dispuso el financiamiento con una parte de los dividendos generados por esas empresas públicas y una parte (30%) del Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH), que es una forma de disponer financiamiento específico con recursos generales. Estos dos casos no dejan dudas sobre la reorientación de instrumentos de tesoro hacia nuevos objetivos de la política previsional.

Siguiendo el análisis con los instrumentos de tesoro, pero en este caso con aquellos creados en el SIP (prueba  $P_{R4}$ ) para alcanzar los nuevos objetivos de la política previsional, debe hacerse énfasis sobre todo en el financiamiento de los regímenes semi-contributivo y no-contributivo. En sentido estricto, disponer el uso parcial (30%) del IDH como base de financiamiento de la RD es un caso de un nuevo instrumento de tesoro para financiar el régimen no-contributivo que promueve la universalización (alineada con solidaridad y equidad). Por otro lado, a diferencia de la configuración del SSO donde no existía, en el régimen semi-contributivo instaurado por el actual SIP el financiamiento del nuevo Fondo Solidario muestra claramente instrumentos redistributivos, solidarios. Por un lado, restituye un nivel de aporte patronal (Aporte Patronal Solidario, 3% sobre total de asegurados dependientes) que había sido eliminado en 1996, a pesar de que es mínimo según opinión de los trabajadores ya que no se acerca al antiguo 5% por cada trabajador que existió en el sistema de reparto (entrevistas con dirigentes obreros Wilfredo Siñani –sector docente–, Vitaliano Mamani –sector fabril–, mayo de 2017). Por otro lado, como una tarifa plana adicional, se establece el Aporte Solidario del Asegurado (0,5% del ingreso cotizante), que muchos trabajadores y analistas (entrevistas con Alberto Bonadona, Silvia Escóbar, Guillermo Aponte, mayo-junio de 2017) señalan como una especie de trampa en el discurso de la solidaridad, pero que el anterior Viceministro de Pensiones y Servicios Financieros señala como una propuesta que surgió de parte de los mismos trabajadores en los diferentes escenarios de concertación con aspiración de mejorar sus jubilaciones (entrevista Mario Guillén, junio de 2017). El tercer instrumento de financiamiento de este Fondo Solidario es un impuesto sobre salarios altos de 1%, 5%, o 10% para quienes ganan más de 13mil, 25mil y 35mil bolivianos, respectivamente, que con toda claridad tiene un carácter progresivo. Finalmente, nótese que este Fondo Solidario régimen financiero de capitalización colectiva (por lo menos mientras dura el superávit inicial), y que también se creó un Fondo de Vejez para el régimen contributivo y semi-contributivo al que serán traspasados todos los saldos de las cuentas de ahorro individual al momento en que sus

titulares se jubilen, lo que hace pensar igualmente en un régimen financiero de capitalización colectiva. Estos dos Fondos parecen tener las características de regímenes de capitalización parcial colectiva (CPC), que analistas como Mesa-Lago (2008) y Uthoff (2016) han considerado una particularidad de vieja data en los sistemas previsionales latinoamericanos. Este tipo de CPC está lejos de reflejar exclusivamente el esfuerzo individual de ahorro en el sistema previsional, y siempre agrega una importante dimensión colectiva, solidaria, de capitalización.

**Tabla 7. 5. Comparación evolución de la estructura del sistema previsional boliviano. Seguro Social Obligatorio (SSO, Ley 1732/1996), Reformas parciales de 2007 (Pensión Mínima y Renta Dignidad), Proyecto de "Sistema Mixto de Pensiones" (P-SMP, 2008, nunca aprobado en Senado), y Sistema Integral de Pensiones (SIP, Ley 65/2010)**

	SSO /1996	Reformas /2007	P-SMP /2008	SIP /2010
<b>Contributivo</b>	*Pensión de Vejez *Beneficio Indefinido *Capitalización Individual (CI) + Compensación de Cotizaciones (CC) *Sin edad mínima si logra financiar pensión de 70% de referente salarial *65 años si puede financiar una pensión igual o mayor al 70% del Salario Mínimo *Referente salarial= 60 últimos aportes *Aportes: 10% a cuenta individual + 0,5 a AFP por admón.+ 1,71% a primas de riesgos	*Iguales características que en el SSO *Autoriza retiros parciales o totales	*Iguales características que en el SSO	*Prestación de Vejez *Beneficio Indefinido *Capitalización Individual (CI) + Compensación de Cotizaciones (CC) *Crea Fondo de Vejez al que serán transferidos los ahorros de cuentas individuales al momento de jubilación (Capit. Colectiva) *Acceso: (i) sin edad mínima, y capacidad para financiar solo con aportes de Cuenta Individual el 60% de referente salarial. (ii) 55+/50+ años hombres/mujeres, y capacidad para financiar con cuenta individual y CC el 60% de referente salarial. (iii) 58+ años con 120 aportes mín. y capacidad para financiar pensión superior a pensión solidaria. *Referente salarial= 24 últimos aportes *Aportes: 10% a cuenta individual + 0,5 a Gestora Pública por admón.+ 1,71% a primas de riesgos + 0,5% a Fondo Solidario

	SSO /1996	Reformas /2007	P-SMP /2008	SIP /2010
<b>Semi-Contributivo</b> No Existe	*Pensión Mínima = salario mínimo (actualiza UFV) *Beneficio Definido *CI + Capitalización Parcial Colectiva (CPC) (CC+ fracción complementaria) *60+ años y 180 aportes min. *Financia: Cuenta Básica Previsional= 20% primas riesgo + USD 10 millones cuentas siniestralidad y riesgos profesionales + 10% sobre el excedente a 60 salarios	*Pensión Solidaria = 70% salario mínimo nacional *Beneficio Definido *CI + Capitalización Parcial Colectiva (CPC) (CC+ fracción solidaria) *60+ años y 120 aportes (por cada año adicional aumenta 6% pensión) *Financia: Cuenta Previsional Integral= recursos de Cuenta Básica Previsional + 1,5% aporte patronal sobre total de trabajadores dependientes + 20% primas de riesgo + pago de 1%, 5% y 10% sobre excedente de ingresos mayores a 20, 40 y 60 salarios mínimos, respectivamente	*Prestación Solidaria de Vejez *Beneficio Definido, diferenciado según ahorro individual *CI + CPC (CC + fracción solidaria) *58+ años y mín. 120 aportes para obtener 70% de salario mínimo; 180 aportes para salario mínimo. 240, 300 y 360+ aportes para 60%, 65% y 70% de referente salarial, respectivamente, con "piso" y "techo" de aporte solidario crecientes. *Financiado: Fondo Solidario= recursos de Cuenta Básica Previsional + 3% Aporte Patronal Solidario (sobre total de asegurados dependientes) + 0,5% Aporte Solidario del Asegurado + 20% primas de riesgo + pago de 1%, 5% y 10% sobre excedente de ingresos mayores a Bs 13mil, 25mil y 35mil, respectivamente	

	SSO /1996	Reformas /2007	P-SMP /2008	SIP /2010
<b>No-Contributivo</b>	*Bonosol: pagadero a 65 años para mayores de 21 años al 31/12/1995 *Financiado con 50% de capitalización empresas públicas	*Renta Universal de Vejez: Renta Dignidad (≈15% salario mínimo mensual) *60+ años *Financiado con 30% IDH + Dividendos empresas públicas	*Renta Universal de Vejez: Renta Dignidad (≈15% salario mínimo mensual) *60+ años *Financiado con 30% IDH + Dividendos empresas públicas	*Renta Universal de Vejez: Renta Dignidad (≈15% salario mínimo mensual) *60+ años *Financiado con 30% IDH + Dividendos empresas públicas

**Fuente:** Elaborado a partir de información de las diferentes leyes y proyecto de ley.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos de organización del nuevo SIP (prueba  $P_{R5}$ ) se crearon dos instituciones públicas, la APS y la Gestora Pública, que enfatizan el rol preponderante del estado en el SIP que se ancla en el Art.45 de la Constitución Política del Estado. La Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) fue encargada con las funciones de vigilancia y control del sector de pensiones y seguros que anteriormente desempeñaba la Superintendencia SPVS. A pesar de que se declara como una institución autónoma funcional y patrimonialmente, las principales críticas derivan de la verdadera autonomía con la que podrá actuar para vigilar el cumplimiento de los objetivos misionales de la administración de los fondos previsionales; en cierta medida el estado puede terminar siendo juez y parte en el sistema previsional (Aponte 2010; Bonadona 2011).

Por otro lado, la creación de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo que debería asumir todas las funciones de administración que vienen desempeñando las AFP, ha sido el instrumento que nunca termina de implementarse en la re-reforma previsional boliviana. Según la Ley 65/2010, esta sería una entidad de derecho público, de duración indefinida; con personalidad jurídica y patrimonio propio; con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica; con jurisdicción, competencia y estructura de alcance nacional. La Gestora se encuentra “bajo tuición” del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, siendo esta una de las características que siembra dudas sobre la administración autónoma que pueda tener del SIP. Solo hasta enero de 2015 se dispuso la aprobación de estatutos de constitución de la Gestora Pública (Decreto Supremo DS 2248/2015-01-15), y se esperaba que iniciara funciones máximo 18 meses después; pero a mediados de 2016 expidieron una nueva prórroga de 15 meses (DS 2802/2016-06-15), y cuando ese tiempo se cumplió se asignó la función de pagar la RD, y esperar otros 18 meses para que se hiciera cargo de los regímenes contributivo y semi-contributivo (DS 3333/2017-09-20). Finalmente, la Gestora Pública no termina de iniciar su funcionamiento y hasta ahora siguen administrando el SIP las viejas AFP. La principal explicación pública que ha dado el gobierno sobre esta situación es que existe una dificultad técnica para el diseño del software de administración. Esto mismo fue informado en entrevista con el viceministro de entonces, Mario Guillén, y también corroborado por el analista Alberto Bonadona (entrevistas desarrolladas por el autor, junio de 2017), quien además agregó que esta era una empresa inútil en la que se había involucrado el gobierno porque hubiese sido más fácil comprar uno de los sistemas de gestión de una AFP y migrar los datos de la segunda AFP existente. Al final, este vaivén e indeterminación sobre la Gestora Pública parece insinuar que el gobierno

nacional no ha querido entrar de lleno a la gestión del SIP, y tiene a las AFP haciendo el mismo trabajo que ya venían haciendo desde 1997.

Al igual que se ha venido desarrollando en cada una de las partes del mecanismo causal analizado, al final del capítulo se muestra la tabla sintética de evidencias y fuentes de evidencias, así como también la tabla de valoraciones cuantitativas (cálculo de probabilidades bayesianas) de cada una de las pruebas sobre el Resultado R. En esta parte del mecanismo causal, confirmado evidencias suficientes para las cinco pruebas empíricas diseñadas, podemos aumentar la confianza en nuestra hipótesis un 31%, llegando hasta un máximo de 81% de confianza sobre la hipótesis de que el nuevo SIP efectivamente implementó instrumentos de política previsional fundamentados en la solidaridad y la equidad como principios base del sistema previsional.

Teniendo en cuenta el principio de que la confianza general sobre el mecanismo causal como un todo debe establecerse sobre la base de la confianza en la parte del mecanismo causal más débil, podemos afirmar que en el caso boliviano de re-reforma previsional se tiene una confianza posterior de 81% en todo el mecanismo causal, habiendo realizado cinco pruebas empíricas por cada parte del mecanismo causal (total de seis partes, incluidos detonante y resultado). De esta manera, partiendo del nivel de indiferencia sobre nuestro mecanismo causal hipotetizado, hemos incrementado en 31% la confianza posterior.

**Tabla 7. 6. Bolivia: Cálculo de probabilidad bayesiana sobre cada una de las pruebas empíricas diseñadas en cada parte del Mecanismo Causal de Cambio Paradigmático de Políticas Públicas**

Predicciones empíricas Observables	Confianza inicial sobre hipótesis $h$	Confianza inicial hipótesis alterna $\neg h$	Propiedad de CERTEZA	No-Certeza	No-Exclusividad	Propiedad de EXCLUSIVIDAD	Confianza posterior en $h$ dado $e$	Confianza posterior en $h$ dado $\neg e$	Aumento de confianza posterior si test Positivo	Aumento de confianza posterior si test Negativo	Resultado del test	Probabilidad posterior Acumulada en cada parte del Mecanismo Causal
	$pr(h)$	$pr(\neg h)$	$pr(e h)$	$pr(\neg e h)$	$pr(e \neg h)$	$pr(\neg e \neg h)$	$Pr(h e)$	$Pr(h \neg e)$	$C(+)=Pr(h e) - pr(h)$	$C(-)=Pr(h \neg e) - pr(h)$		
$P_{T1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{T2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{T3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{T4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{T5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	
$P_{T6}$	0,81	0,19	0,80	0,20	0,60	0,40	0,85	0,68	0,04	-0,13	+	<b>0,85</b>
$P_{A1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{A2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{A3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{A4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{A5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{B1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{B2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{B3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{B4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{B5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{C1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{C2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{C3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{C4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{C5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{D1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{D2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{D3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{D4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{D5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>
$P_{R1}$	0,50	0,50	0,80	0,20	0,60	0,40	0,57	0,33	0,07	-0,17	+	
$P_{R2}$	0,57	0,43	0,80	0,20	0,60	0,40	0,64	0,40	0,07	-0,17	+	
$P_{R3}$	0,64	0,36	0,80	0,20	0,60	0,40	0,70	0,47	0,06	-0,17	+	
$P_{R4}$	0,70	0,30	0,80	0,20	0,60	0,40	0,76	0,54	0,06	-0,16	+	
$P_{R5}$	0,76	0,24	0,80	0,20	0,60	0,40	0,81	0,61	0,05	-0,15	+	<b>0,81</b>

Fuente: Elaborado por el autor

**Tabla 7. 7. Síntesis de Evidencias y Fuentes de Evidencia de cada una de las Pruebas en cada Parte del Mecanismo Causal Analizado**

Hipótesis	Predicciones	Evidencias empíricas encontradas	Fuentes de la evidencia empírica	Resultado
Hr La política de pensiones evidencia fallas	PT1: La política de pensiones tiene baja aceptación entre sus usuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Entre 1998-2008 aumentó la proporción de personas que consideran que el estado debe involucrarse más en el sistema previsional (de 62,2% a 71,4%)</li> <li>*En 2007 cerca de la mitad de la población encuestada consideraba que el sector privado no debería tener participación en el sistema de pensiones</li> <li>*1998-2005: personas con opinión favorable sobre las privatizaciones cayó desde 49,4% a 26,2%.</li> <li>*Opinión pública decayó hasta 2005 (de 50% a 26%) en considerar las privatizaciones como algo benéfico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Mediciones de opinión pública Latinobarómetro (varios años).</li> <li>*Estudios con grupos focales de obreros de parte de CEDLA.</li> <li>*Entrevistas realizadas por el autor.</li> </ul>	+
	PT2: Diversos actores No-Edo denuncian fallas recurrentes de política de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>*COB es actor determinante de oposición permanente a sistema previsional SSO de 1997, y reclama reforma estructural.</li> <li>*Asociaciones de jubilados denuncian rentas más bajas en SSO.</li> <li>*ONG como CEDLA realizan análisis señalando desprotección social agravada con SSO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Documentos de difusión de estas organizaciones mencionadas, respectivamente.</li> <li>*Entrevistas realizadas por el autor.</li> </ul>	+
	PT3 (Nodalidad): Información oficial reconoce fallas de la política de pensiones como recurrentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Informes de SPVS en 2005 reconoce limitaciones de SSO.</li> <li>*Ministro de Economía y Viceministro Pensiones en informes oficiales señalan baja cobertura y beneficiarios como problemas del sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Boletines Estadísticos de información Previsional y Boletines Económicos de varios años (1997-2015), emitidos por Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS); AIOS; Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros (VPSF).</li> <li>*Entrevistas realizadas por el autor.</li> </ul>	+
	PT4 (Tesoro): Persiste alta presión fiscal debido a costos de transición prolongados en el tiempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Datos de alto costo fiscal de transición para el estado son presentados en informes oficiales del VPSF; especialmente sensibles son costos crecientes por Compensación por Cotizaciones.</li> <li>*Estudios de Gamboa (1997; 2004; 2008) calculan que los costos de transición se cuadruplicaron respecto al costo inicialmente proyectado de la Reforma del SSO.</li> <li>*Gasto en pensiones aumentó hasta 4,5% del PIB desde 1997, y en 2005 se mantuvo por encima de 4%. Se proyectaba que se mantenga en este nivel hasta 2011 y descendiera levemente un punto en la siguiente década.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Boletines Estadísticos de información Previsional y Boletines Económicos de varios años (1997-2015), emitidos por SPVS; AIOS; VPSF.</li> <li>*Entrevistas realizadas por el autor.</li> <li>*Estudios de Ramiro Gamboa (1997; 2004; 2008)</li> </ul>	+
	PT5 (Organización): Persisten problemas de ineficiencia en administración del sistema pensional	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ineficiencia del sistema de AFP por configuración de duopolio respaldado por el estado, aunque mantuvieron comisiones bajas relativamente.</li> <li>*Alta ineficiencia de AFP en cobro y gestión de recaudo, llegando a tener una cartera de deuda sobre aportes que compromete sostenibilidad del SSO alrededor de 2005</li> <li>*Rendimientos de inversiones de AFP del Fondo de Ahorro Previsional han disminuido sostenidamente en el nuevo siglo, hecho agravado si se observan rendimientos netos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Boletines Estadísticos de información Previsional y Boletines Económicos de varios años (1997-2015), emitidos por SPVS; AIOS; VPSF.</li> <li>*Licitación fracasada para nuevas AFP año 2002.</li> <li>*Entrevistas realizadas por el autor.</li> </ul>	+
	PT6 (Resultados): Persisten problemas de cobertura y calidad de las prestaciones en sistema pensional	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Datos estadísticos oficiales de Cobertura y Beneficiarios de pensiones que demuestran crecimiento nulo y hasta disminución en el periodo de vigencia del SSO.</li> <li>*Se pagan menores pensiones en el nuevo sistema respecto al viejo sistema de reparto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Boletines Estadísticos de información Previsional. Boletines Económicos. Varios años. SPVS; AIOS; Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros;</li> </ul>	+

<b>HA</b> Actores Edo y No-Edo critican ahorro individual como único fundamento de política de pensiones	PA1 (Nodalidad): Informes oficiales señalan límites del ahorro individual como fundamento único del sistema previsional	*Discursos del presidente Morales y del Ministro de Finanzas en el Congreso señalan sistema SSO como injusto y anuncian evaluar medidas junto a la COB. *Programa de Gobierno del MAS y Morales anuncian nuevo sistema de seguridad social, e incluso la renacionalización del SSO	*Programa Político del MAS (2005) *Programa de gobierno del MAS y de su candidato presidencial Evo Morales (noviembre 2005) *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien *Informes anuales (Memoria Fiscal / Memoria de la Economía Boliviana) de Min. Economía y Finanzas. Varios años 2006-2010. *Declaraciones recogidas en prensa (varios años 2006-2010). *Memoria de debates parlamentarios en el Legislativo sobre Proyectos de Ley y posteriores Leyes 3785 y 3791 en 2007; y 065 de 2010	+
	PA2 (Autoridad): Cambios parciales se justifican para solucionar límites del ahorro individual como fundamento del sistema previsional	*Alusión a injusticia con la "generación sándwich" por cargar costo de transición a sistema previsional capitalizado en leyes de 2007 *	*Proyectos de Ley (Leyes 3785 y 3791 en 2007; Ley 065 de 2010). *Antecedentes y considerandos. Debates Comisión 11 Asamblea constituyente. Entrevistas.	+
	PA3 (Tesoro): Debates presupuestarios evidencian poca disminución de presión fiscal con pensiones basadas en ahorro individual	Altos costos para el estado por concepto de "Compensación por Cotizaciones" *Preocupación por la persistente carga fiscal del sistema de pensiones * Encarecimiento y rigidez de la deuda pública interna por la adquisición de Bonos por parte de las AFP	*Informes anuales (Memoria Fiscal / Memoria de la Economía Boliviana) de Min. Economía y Finanzas. Varios años 2006-2010. *Boletines estadísticos mensuales y semestrales del VPSF y de la APS.	+
	PA4 (Organización): Responsables sectoriales señalan límites de modelo de ahorro individual para mejorar cobertura y calidad pensión.	Nuevo Viceministro asume cargo con promesa de gran reforma previsional * Problemas de vigilancia y control tanto en el SENAIR, como en el SSO	*Entrevista en prensa (2009). *Entrevista realizada por el autor al Viceministro *Informes anuales (Memoria Fiscal / Memoria de la Economía Boliviana) de Min. Economía y Finanzas. Varios años 2006-2010.	+
	PA5: Actores No-Edo señalan crisis de política previsional debido a modelo centrado en ahorro/capitaliz. individual	*COB considera que la Ley de Pensiones 1732/1997 favorece exclusivamente los intereses del sistema financiero en cabeza de las AFP en detrimento de la cobertura y bienestar de los afiliados *CEDLA, en distintos estudios, muestra los límites del SSO en ampliar cobertura, disminuir presión fiscal, y pagar mejores pensiones como había prometido.	Documento borrador del proyecto de ley de autoría de COB. *Trabajos del CEDLA (2003, 2006, 2008)	+
<b>HB</b> Nuevo Gob. Incorpora en agenda solidaridad y equidad como fundamentos de las políticas de pensiones	PB1 (Nodalidad): Informes oficiales del sistema previsional plantean necesidad de reorientación hacia solidaridad y equidad	Boletines Previsionales del Viceministerio de Pensiones del año 2009 señalan necesidad de revisión global del sistema previsional. *Superintendencia de Pensiones, Valores, y Seguros (SPVS) reconoce la importancia de los principios de solidaridad y universalidad	*Programa Político del MAS (2005) *Programa de gobierno del MAS y de su candidato presidencial Evo Morales (noviembre 2005) *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien *Informes anuales (Memoria Fiscal / Memoria de la Economía Boliviana) de Min. Economía y Finanzas. Varios años 2006-2010. *Declaraciones recogidas en prensa (varios años 2006-2010). *Memoria de debates parlamentarios en el Legislativo sobre Proyectos de Ley (Leyes 3785 y 3791 en 2007; Ley 065 de 2010). *Informe SPCV IP-014/2007	+
	PB2 (Autoridad): El nuevo Gob. incorpora principios de solidaridad y equidad para sistema previsional en medidas específicas de Gobierno	Gobierno introduce Renta Dignidad y Pensión Mínima Garantizada *Art. 45, sobre Seguridad Social, dispone que debe ser administrada por el Estado, y prohíbe explícitamente la Concesión o Privatización.	Leyes 3785 y 3791 de 2007. *Nueva Constitución Política del Estado, 2009.	+



	PB3 (Tesoro): Gob incluye en debate presupuesto necesidad de recursos para mejorar solidaridad y equidad en sistema previsional	Creación de Fondo de Financiamiento Renta Dignidad con fuentes específicas de financiamiento, y cambio de uso de recursos previsionales para pagar fracción solidaria en "pensión mínima garantizada"	*Informes anuales (Memoria Fiscal / Memoria de la Economía Boliviana) de Min. Economía y Finanzas. Varios años 2006-2010.	+
	PB4 (Organización): Autoridades señalan necesidad de reforma institucional para mejorar solidaridad y equidad en sistema previsional	Reforma a Superintendencia de Pensiones y Valores. *Proyecto Sustitutivo de Ley de Pensiones" (Sistema Mixto de Pensiones)	Decreto del Ejecutivo. Min. Finanzas. *Memoria Fiscal, 2008	+
	PB5: Actores No-Edo señalan necesidad de reforma previsional que fortalezca solidaridad y redistribución	La COB construye informe en el que presenta propuesta alternativa para reforma previsional señalando la restitución del rol central del estado en este campo. Volver al reparto completo. Diálogo COB-Gobierno (2006-2010) sobre proyecto de Ley de Reforma Previsional que cambien el SSO sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad, equidad.	Documento borrador del proyecto de ley de autoría de COB. *Memoria Fiscal 2006, 2007, 2008, 2010 *Memoria de la Economía Boliviana, 2010.	+
Hc Solidari dad y equidad orientan propuesta de Gob. De cambio de política de pensiones	PC1: Objetivos generales de proyecto de reforma buscan mejorar solidaridad y equidad del sistema de pensiones	Propuesta del gobierno para reforma del sistema previsional se centra en aumentar esfuerzo estatal para que más personas puedan tener acceso a jubilación **"universalizar el acceso a la jubilación, mejorando sustancialmente las condiciones de acceso a prestaciones vitalicias"	*Proyecto de Ley de Pensiones PL-1029/2010 *Ley de Pensiones 065 de 2010	+
	PC2 (Nodalidad): Gob anuncia proyecto de reforma pensional como un gran cambio por estar centrado equidad y solidaridad	Ministro de Finanzas, Arce Catacora, anuncia públicamente junto a Viceministro realización de reforma previsional. Presidente Morales, presenta el proyecto de Ley como un "histórico acuerdo con los principales beneficiarios representados por las organizaciones de trabajadores de la COB"	*Prensa. Comunicado oficial en web. *Proyecto de Ley de Pensiones PL-1029/2010 *Ley de Pensiones 065 de 2010	+
	PC3 (Autoridad): Reforma pensional busca carácter de Ley General y/o Reforma Constitucional para asegurar cambio general	Proyecto de Nueva Ley de Pensiones busca sustituir completamente la ley de 1997. Aspira a rango de Ley General.	*Proyecto de Ley de Pensiones PL-1029/2010 *Ley de Pensiones 065 de 2010	+
	PC4 (Tesoro): Proyecto de reforma incluye instrumentos financieros orientados a garantizar solidaridad y equidad de sistema previsional	Se propone establecer nueva distribución de los recursos captados por ahorro previsional. Una parte importante va a sostener el fondo para fracciones solidarias. Sustituye capitalización por interés "nacional" *Instrumentos centrados en garantizar solidariamente recursos que permitan mejorar la equidad en el sistema: además de los ya existentes, se crean el Fondo de Vejez y Fondo Solidario. *Financiamiento de Fondo Solidario formaliza el carácter más solidario del nuevo SIP.	*Proyecto de Ley de Pensiones PL-1029/2010 *Ley de Pensiones 065 de 2010	+
	PC5 (Organización): Proyecto de reforma busca reforzar administración y vigilancia pública del sistema pensional	Se propone crear la Gestora Pública como institución administradora nueva del sistema previsional. Se propone eliminar AFP. *Creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones y Seguros como entidad de regulación y vigilancia.	*Proyecto de Ley de Pensiones PL-1029/2010 *Ley de Pensiones 065 de 2010	+
Hd Gobier no consigue	PD1: El gobierno negocia incorporación de demandas de centrales obreras para neutralizar su oposición	Relación estrecha Gobierno-COB. Gobierno propone eliminación de AFP y restablecimiento de una contribución patronal para fondo solidario, también, condiciones especiales de acceso para mineros, mayores montos de jubilación en la prestación solidaria de vejez, entre otros.	Prensa sobre relación fuerte Gobierno-COB. Proyecto de Ley de Pensiones PL-1029/2010	+

apoyo mayoritario para reforma sin alterar solidaridad y equidad como principios del sistema pensional	PD2: Oposición de actores económicos neutralizada con negociaciones que aseguran sus inversiones	Sector empresarial y AFP sin capacidad de negociar frente al gobierno en el legislativo.v eh4	Prensa	+
	PD3: El partido/coalición de Gob garantiza mayoría parlamentaria para superar vetos institucionales.	Mayoría calificada en ambas cámaras del partido de gobierno, aumentada con algunos parlamentarios de bancadas muy pequeñas.	Resultados electorales y de votación del proyecto. Información electoral de la International Foundation for Electoral Systems (IFES)	+
	PD4: La ley aprobada supera control de constitucionalidad sin cambios sustanciales	No hubo demanda de inconstitucionalidad ni debate al respecto luego de aprobación. Nueva Constitución exigía eliminar participación de AFP en sistema previsional.	Nueva constitución.	+
	PD5: Diversos actores parlamentarios apoyan reforma argumentando que es un cambio de gran alcance	*Principales intervenciones de legisladores oficialistas señalan como un gran logro el proyecto de reforma. Reiteran promesas de futuras mejoras.	Memoria del debate parlamentario (Redactor, 2010) del Proyecto de Ley 1029/2010.	+
H <sub>R</sub> La nueva política de pensiones implementa instrumentos fundamentales en solidaridad y equidad	PR1 (Nodalidad): Gob. promueve nueva política de pensiones como un gran cambio (ruptura con pasado)	Acto de promulgación de Ley 065 del Gobierno junto a COB. *Gobierno y su coalición promovieron la Ley como un gran cambio, haciendo alusión a que deja atrás el legado del neoliberalismo en la seguridad social	Boletín de Prensa, "Zoom Económico", 10 de diciembre de 2010. El Relator, 23 de noviembre de 2010. Sesión Ordinaria 196. Boletines anuales del Sistema Integrado de Pensiones, VPSF. Boletín Estadístico, AFCP.	+
	PR2 (Autoridad): Nuevos objetivos de política de pensiones establecidos a nivel normativo, estratégico y operacional	La nueva Ley 065 crea nuevos objetivos de la política previsional, alterando jerarquía de principio de solidaridad social.	Ley 065/2010. Nueva Constitución.	+
	PR3 (Tesoro): Recursos de fondos de pensiones son (re)dirigidos hacia nuevos objetivos de política	Esquema financiero de reparto y solidario en el nuevo sistema integral de pensiones (SIP). Nuevas prestaciones serán pagadas por fracciones solidarias. La CC en los casos que aplica financia parte de la Pensión Solidaria, el Fondo de la Renta Dignidad es financiado en parte por el IDH.	Ley 065/2010	+
	PR4 (Tesoro): Implementación de nuevos instrumentos de financiación del sistema pensional para nuevos objetivos de solidaridad y equidad	Instrumentos para el financiamiento de los regímenes semi-contributivo y no-contributivo. Restablecimiento de la contribución patronal para Fondo Solidario. Tasa de interés para fondo de reparto sustituye capitalización.	Ley 065/2010	+
	PR5 (Organización): Cambio y/o reforma en instituciones responsables de la política de pensiones enfatizan solidaridad y equidad	Se dispone la creación de la nueva Gestora Pública de Seguridad Social (no ha sido implementada en su totalidad) como administradora del sistema previsional SIP y de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) para las funciones de vigilancia y control.	Ley 065/2010	+

**Fuente:** Elaborado por el autor

**Tabla 7. 8. Bolivia 2007-2010: Síntesis de revisión selectiva de Prensa sobre hechos relevantes y posicionamiento de actores importantes de la política previsional**

Fecha	Tema	Diario	Título	Fuente
14-oct-07	Presidente Morales exhortó a los parlamentarios apoyar el proyecto de ley, aunque advirtió que de no haber respaldo a la propuesta ingresará en vigencia mediante un Decreto Supremo.	Global Action on Aging	<i>Renta vitalicia de Bs 2.400 podría sustituir al Bonosol</i>	<a href="http://globalag.igc.org/pension/world/2007/renta.htm">http://globalag.igc.org/pension/world/2007/renta.htm</a>
15-oct-07	Presidente Morales pidió al pueblo movilizarse para que el Congreso apruebe el proyecto de ley.	La Jornada	<i>Evo Morales llama a la movilización en favor del bono para ancianos en Bolivia</i>	<a href="https://www.jornada.com.mx/2007/10/16/index.php?seccion=mundo&amp;article=031n3mun">https://www.jornada.com.mx/2007/10/16/index.php?seccion=mundo&amp;article=031n3mun</a>
17-oct-07	La Asociación de Municipalidades de Cochabamba determinó ayer apoyar la creación de este beneficio y llevará esta posición a la reunión nacional de este sector que se realizará hoy; mientras el sector de los jubilados, cuyo principal dirigente es diputado del MAS, expresó su desacuerdo con la propuesta de eliminar el Bonosol	La Patria	<i>El proyecto de ley que crea la Renta Universal de Vejez o Renta Dignidad ocasiona los primeros desmarques.</i>	Anuario CEDIB, 2009.
22-oct-07	Financiamiento de la Renta Dignidad que estable el Proyecto de Ley genera oposición entre universidades, prefecturas y municipios. Por su parte, las asociaciones de adultos mayores de diversas localidades del país han manifestado su apoyo.	Red Latinoam. de Gerontología	<i>Anuncio de ley que establece pensión no contributiva para adultos mayores en Bolivia, recibe el apoyo de los adultos mayores</i>	<a href="https://gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=1003">https://gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=1003</a>
25-oct-07	Cámara de Diputados aplaza tratamiento de la Renta Dignidad, debido a las críticas por parte de la oposición y autoridades prefecturales, municipales y universitarias que rechazan que este beneficio sea financiado con los recursos del IDH.	Opinión	<i>Cámara de Diputados suspende tratamiento de la Renta Dignidad</i>	<a href="https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/camara-diputados-suspende-tratamiento-renta-dignidad/20071025004727273963.html">https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/camara-diputados-suspende-tratamiento-renta-dignidad/20071025004727273963.html</a>
20-nov-07	Prefectos de cinco departamentos convocaron a la resistencia democrática y a la desobediencia civil para frenar la redistribución del IDH	Los Tiempos	<i>Cinco prefectos convocan a la desobediencia civil</i>	<a href="http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071120/0_01ptd.php">http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071120/0_01ptd.php</a>
23-nov-07	La Cámara de Senadores aprueba el proyecto de Ley de la Renta Dignidad con modificaciones al original planteado por el Gobierno (modifican art. 9 referido al financiamiento - IDH)	El Diario	<i>Cámara de Senadores aprobó con modificaciones la Renta Dignidad</i>	<a href="https://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071123/0_02ptd.php">https://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071123/0_02ptd.php</a>
23-nov-07	El Congreso Nacional aprueba la "Ley de Pensión Mínima"	Opinión	<i>Congreso sancionó la Ley de Pensión Mínima</i>	<a href="https://www.opinion.com.bo/articulo/tendencias/congreso-sanciono-ley-pension-minima/20071123221707276656.html">https://www.opinion.com.bo/articulo/tendencias/congreso-sanciono-ley-pension-minima/20071123221707276656.html</a>
28-nov-07	El Congreso sancionó la Ley Universal de Vejez con el voto unánime de diputados y senadores presentes, pese a la oposición de los prefectos y cívicos de la denominada "medialuna",	El Diario	<i>Congreso sanciona Ley de Renta Universal de Vejez</i>	<a href="http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071128/4_12scd.php">http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071128/4_12scd.php</a>
28-nov-07	Además de la aprobación de la Ley, el Congreso aprobó una modificación a la ley de convocatoria del cónclave, por la cual faculta a la presidenta del foro a convocar a sesión en cualquier parte del país.	Los Tiempos	<i>El MAS dio un batacazo a la oposición</i>	<a href="https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20071128/mas-dio-batacazo-oposicion">https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20071128/mas-dio-batacazo-oposicion</a>
12-jun-08	Trabajadores de la COB anuncian huelga, movilización y bloqueo de caminos para derrotar a la oligarquía y presionar para que Evo aumente salarios y expropié a las transnacionales y a los latifundistas	Socialismo Internacional	<i>Bolivia: ¿Enfrentarán los trabajadores a la oligarquía?</i>	<a href="https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/06/12/bolivia-%c2%bfenfrentaran-los-trabajadores-a-la-oligarquia/">https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/06/12/bolivia-%c2%bfenfrentaran-los-trabajadores-a-la-oligarquia/</a>
17-jun-07	Un acuerdo de última hora entre la cúpula de dirigentes oficialistas de la COB y el presidente Evo Morales hizo abortar la huelga general	Socialismo Internacional	<i>Abortada la movilización y lucha de la COB</i>	<a href="https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/06/17/cob-lucha-abortada-movilizacion/">https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/06/17/cob-lucha-abortada-movilizacion/</a>

14-jul-08	la dirección progubernamental de la COB inició la movilización popular para arrancar un nuevo sistema de jubilaciones. La ruptura entre los sindicatos y el gobierno indígena-campesino se da parcialmente y a nivel de las cúpulas.	Socialismo Internacional	<i>Bolivia: La reforma de la jubilación distancia a Evo de los sindicatos</i>	<a href="https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/07/24/bolivia-la-reforma-de-la-jubilacion-distancia-a-evo-de-los-sindicatos/">https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/07/24/bolivia-la-reforma-de-la-jubilacion-distancia-a-evo-de-los-sindicatos/</a>
13-ago-08	La edad de jubilación, el sistema de aportes y la administración de los mismos son los puntos en disenso que traban las negociaciones entre el Gobierno y la Central Obrera Boliviana (COB) para concertar una nueva ley de pensiones.	Los Tiempos	<i>Pensiones: se traban consensos entre la COB y el Gobierno</i>	<a href="http://www.ciac-idr.com/index.php?p=960">http://www.ciac-idr.com/index.php?p=960</a>
18-nov-08	Tratamiento del proyecto de Ley estancado por falta de consenso en tres puntos: La COB no cede en la edad de jubilación, en la cantidad de aportes para acceder a una pensión y en el promedio de tiempo requerido para poder jubilarse.	Los Tiempos	<i>Pensiones: Gobierno y COB no logran consenso</i>	<a href="http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20081118/pensiones-gobierno-cob-no-logran-consenso">http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20081118/pensiones-gobierno-cob-no-logran-consenso</a>
19-nov-08	Tratamiento del Proyecto de Ley postergado debido a la falta de consensos con la COB en el tema de la jubilación. El Ejecutivo plantea que sea a los 60 años mientras que la COB sugiere que sea a los 55 años.	Los Tiempos	<i>Postergan tratamiento de Ley de Pensiones</i>	<a href="https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20081119/postergan-tratamiento-ley-pensiones">https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20081119/postergan-tratamiento-ley-pensiones</a>
5-ago-08	A seis días del referéndum la COB convocó a sus bases a cortar los caminos y aumentar la presión sobre La Paz, en pos de una nueva ley de pensiones de carácter solidario.	Socialismo Internacional	<i>Los mineros cortan caminos y marchan a La Paz</i>	<a href="https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/08/05/los-mineros-cortan-caminos-y-marchan-a-la-paz/">https://latrincheraobrera.wordpress.com/2008/08/05/los-mineros-cortan-caminos-y-marchan-a-la-paz/</a>
9-ago-08	Los trabajadores de las minas de Huanuni bloquearon las carreteras y el gobierno ordenó una feroz represión. Sus consecuencias inmediatas fueron dos mineros asesinados por la policía y más de 40 trabajadores gravemente heridos por balas	El Diario Internacional	<i>Bolivia: Aumentan los muertos de Evo Morales</i>	<a href="http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article2033">http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article2033</a>
9-ago-08	El Gobierno y la COB firmaron un acuerdo en el que se establece la creación de una Comisión técnica para consensuar el proyecto de la nueva Ley de Pensiones. El acuerdo determina que este trabajo deberá culminar en un plazo de 45 días.	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	<i>El Gobierno y la COB firman un acuerdo para consensuar la Ley de Pensiones</i>	<a href="https://portalantiguo.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&amp;ver=prensa&amp;id_item=124&amp;id=413&amp;seccion=306&amp;categoria=5">https://portalantiguo.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&amp;ver=prensa&amp;id_item=124&amp;id=413&amp;seccion=306&amp;categoria=5</a>
9-ago-08	Presidente Morales ofrece a la COB Iniciar reuniones para concertar una nueva Ley de Pensiones tras los enfrentamientos que se saldaron con dos muertos y más de 30 heridos.	Opinión	<i>Presidente Morales ofrece a la COB concertar nueva Ley de Pensiones</i>	<a href="https://www.opinion.com.bo/articulo/tendencias/presidente-morales-ofrece-cob-concertar-nueva-ley-pensiones/20080809020905288224.html">https://www.opinion.com.bo/articulo/tendencias/presidente-morales-ofrece-cob-concertar-nueva-ley-pensiones/20080809020905288224.html</a>
13-ago-08	La edad de jubilación, el sistema de aportes y la administración de los mismos son los puntos en disenso que traban las negociaciones entre el Gobierno y la COB para concertar una nueva ley de pensiones.	Los Tiempos	<i>Pensiones: se traban consensos entre la COB y el Gobierno</i>	<a href="http://eju.tv/2008/08/prensa-130808/">http://eju.tv/2008/08/prensa-130808/</a>
16-mar-09	La COB no incorporó en la agenda del ampliado nacional el tratamiento de la Ley de Pensiones.	El Potosí	<i>COB no tratará nueva ley de pensiones en ampliado</i>	Anuario CEDIB, 2009.
27-mar-09	El gobierno determinó destituir a todos los miembros del directorio de la Caja Nacional de Salud (CNS), tras evidenciar mediante el resultado de auditorías los malos manejos administrativos y financieros en la entidad aseguradora.	Opinión	<i>El Gobierno echa al directorio de la CNS por malos manejos. Los jubilados serán parte del directorio</i>	Anuario CEDIB, 2009.
2-nov-10	La nueva Ley de Pensiones provocará el despido de trabajadores y el cierre de muchas empresas, aseguró el presidente de la Federación de Empresarios Privados de La Paz (FEPLP), Juan Enrique García.	La Prensa	<i>Entrevista , "La Ley de Pensiones causará cierre de empresas y despidos"</i>	Anuario CEDIB, 2010
2-nov-10	La Confederación de Trabajadores de Educación Urbana del Bolivia (CTEUB) anunció ayer que respaldará en el ampliado de la COB el proyecto de Ley de Pensiones.	Cambio	<i>Los maestros respaldan proyecto de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010

4-nov-10	Cinco sectores laborales y empresariales cuestionan partes del proyecto de Ley de Pensiones y sugieren al Gobierno algunas alternativas para ofrecer viabilidad al documento que será examinado por la COB	La Prensa	<i>Cinco sectores cuestionan 15 puntos de la Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
5-nov-10	El Viceministro de Pensiones Mario Guillén, informó: "Las APFs van a seguir funcionando hasta que nosotros estemos en la capacidad (...) de administrar los aportes (de los trabajadores)"	La Patria	<i>APFs administrarán por un año nuevo sistema de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
6-nov-10	Maestros urbanos de Cochabamba y los trabajadores fabriles pactaron un compromiso en contra del proyecto de la Ley de Pensiones elaborado por el Gobierno.	Opinión	<i>Movilizaciones. Maestros urbanos y fabriles se unen contra la Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
6-nov-10	Diez virtudes del nuevo anteproyecto de Ley de Pensiones fueron destacadas por el viceministro del sector, Mario Guillén, quien asigna al documento un perfil social y absolutamente contrapuesto a la capitalización individual vigente.	La Prensa	<i>Gobierno destaca 10 virtudes de la nueva Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
7-nov-10	Debido a que la COB no envió a ninguna organización sindical el proyecto final de la nueva Ley de Pensiones que fue consensuada con el gobierno, se optó por hacer conocer a los trabajadores del país, este proyecto a través de la publicación de un medio de prensa escrito de recirculación nacional.	Cambio	<i>Publicarán la Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
8-nov-10	La Central Obrera Departamental (COD) de Oruro, mantiene su tenaz rechazo a la última propuesta de la nueva Ley de Pensiones del Gobierno, porque la misma no considera un verdadero aporte del Estado para la pensión de los trabajadores, al margen del bono de la renta dignidad.	La Patria	<i>COD mantiene su rechazo a nueva Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
8-nov-10	Anuncian movilización de los sectores opuestos al proyecto de Ley de Pensiones. Confirman participación en las marchas del magisterio de La Paz, Cochabamba, Oruro y Uncía y de otros sectores como el Colegio de Médicos y sindicatos de las cajas aseguradoras, además de la Universidad Mayor de San Andrés.	El Diario	<i>Iniciarán marchas en contra de Ley de Pensiones del Gobierno</i>	Anuario CEDIB, 2010
8-nov-10	El cambio al sistema de pensiones que el Gobierno alista podría llegar a significar una erogación de 1.229 millones de dólares a partir del 2011 o del primer año de aplicación de la reforma. Este monto estará a cargo del Estado en un 100%, señala la propuesta.	Página siete	<i>La nueva ley de pensiones necesitará US 1.200 millones para financiarse. Datos de la Autoridad de Pensiones muestran otro panorama</i>	Anuario CEDIB, 2010
9-nov-10	Los empresarios cuestionan y dudan de la viabilidad de un modelo de jubilación bajo estricto control del Estado. La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) propuso a la COB funcionamiento de gestores públicos y privados en la administración de los fondos de pensiones.	La Prensa	<i>Empresarios proponen dos administradoras de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
9-nov-10	A tres días del Ampliado Nacional de la COB, el Gobierno optó por dirigirse a los medios de comunicación del país para agilizar la socialización del proyecto de la Ley de Pensiones.	La Patria	<i>A tres días del ampliado de la COB, Gobierno socializa la Ley de Pensiones por medios de comunicación del país</i>	Anuario CEDIB, 2010
10-nov-10	El ampliado departamental de la Federación de Fabriles de Cochabamba solicitó postergar la aprobación de la nueva Ley de Pensiones. "Las bases no conocen la propuesta del Gobierno y todos los trabajadores tienen que estar informados sobre esa norma que se dispondrá de sus ahorros", dijo Céspedes	Opinión	<i>Fabriles piden 90 días para debatir la Ley de Pensiones. Anuncian movilizaciones.</i>	Anuario CEDIB, 2010
10-nov-10	Sectores de los maestros urbanos, trabajadores en salud, trabajadores universitarios y los médicos del país, ratificaron su rechazo a la Ley de Pensiones.	La Patria	<i>Gremios ratifican marchas contra Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010

10-nov-10	Los privilegios que otorgaba el régimen de reparto se mantienen en la actual propuesta de nueva Ley de Pensiones. Militares y policías reciben el 100% de su último sueldo	Página siete	<i>Ley de Pensiones mantiene privilegios de uniformados</i>	Anuario CEDIB, 2010
11-nov-10	Persisten las dudas principalmente sobre la sostenibilidad del nuevo sistema con la creación del fondo solidario, la administración de la gestora pública de los fondos individuales y la reducción de la edad.	Los Tiempos	<i>Dudas sobre la sostenibilidad de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
11-nov-10	Los empresarios privados a través de una nota dirigida a la COB sugirieron la contratación de una entidad especializada e independiente para que realice una evaluación técnica del proyecto de ley de Pensiones	La Patria	<i>Empresarios sugieren estudio técnico de sostenibilidad de nueva Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
11-nov-10	La COD de Oruro, sugirió a los trabajadores de todos los sectores revisar detalladamente los datos referenciales con los que fue socializada la Ley de Pensiones, porque no reflejan la realidad de la masa laboral del país.	La Patria	<i>Datos referenciales de Ley de Pensiones no reflejan realidad de los trabajadores</i>	Anuario CEDIB, 2010
12-nov-10	Una comisión técnica del magisterio urbano y de los fabriles explicará el contenido y alcances de la nueva Ley de Pensiones, aún desconocida por las bases, porque solamente los dirigentes de las organizaciones nacionales tuvieron acceso al borrador del Gobierno.	Los Tiempos	<i>Maestros urbanos y fabriles lideran la oposición al proyecto de ley Alistan protestas contra pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
12-nov-10	El proyecto de la Ley de Pensiones pone en riesgo el ahorro individual de los aportantes, cuando se pretende transferir el saldo acumulado a un fondo común denominado "Fondo de Ahorro Previsional", asegura la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)	La Patria	<i>Proyecto de Ley de Pensiones pone en riesgo ahorro individual de aportantes</i>	Anuario CEDIB, 2010
13-nov-10	El ampliado de la COB determinó aprobar el proyecto de ley de pensiones. Varios sectores critican cercanía de la actual dirigencia con el gobierno.	La Patria	<i>Ampliado de la COB aprueba ley de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
13-nov-10	De las 47 organizaciones sindicales presentes en el evento, 44 decidieron respaldar la nueva norma de Pensiones, mientras que tres expresaron su rechazo. Los representantes de las centrales obreras departamentales de Oruro y Potosí, además de la Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia (Conmerb), manifestaron su desacuerdo.	Página siete	<i>COB aprueba el proyecto de la Ley de Pensiones (Ampliado nacional)</i>	Anuario CEDIB, 2010
13-nov-10	Pese al rechazo de maestros y fabriles, el ampliado nacional de la COB aprobó sin observaciones, los contenidos del proyecto de ley de Pensiones.	Los Tiempos	<i>Pensiones: COB avala proyecto de ley sin cambios</i>	Anuario CEDIB, 2010
13-nov-10	La COB da luz verde al anteproyecto de la Ley de Pensiones. Hubo marchas de protesta de disconformidad del magisterio urbano y del sector fabril.	Opinión	<i>La COB da luz verde a la nueva Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
14-nov-10	Tras conocer el visto bueno de la COB, el Gobierno remitirá al Legislativo el proyecto de nueva Ley de Pensiones.	La Razón	<i>Remitirán Ley de Pensiones al Legislativo</i>	Anuario CEDIB, 2010
15-nov-10	El viceministro de Pensiones, Mario Guillén, explicó que el Estado cobrará 0,5% por administrar las pensiones de los más de 1.2 millones de personas que a la fecha aportan a las AFP.	Página siete	<i>Se anularán dos comisiones que actualmente cobran las AFP. El Estado cobrará 0,5% por administrar las pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
15-nov-10	El viceministro de Pensiones, Mario Guillen, estimó que entre marzo y abril de 2011, las personas mayores de 58 años de edad podrán empezar a jubilarse con el proyecto de nueva Ley de Pensiones.	La Patria	<i>Gobierno prevé jubilar a primeras personas con nueva Ley de Pensiones (Entre marzo y abril de 2011)</i>	Anuario CEDIB, 2010
16-nov-10	El sector privado del país calcula que la sostenibilidad del nuevo sistema de pensiones será de sólo unos 15 años, dijo el presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), Daniel Sánchez.	Los Tiempos	<i>Los empresarios dicen que la nueva ley desincentivará la creación de empleos Pensiones: calculan sostenibilidad sólo por 15 años</i>	Anuario CEDIB, 2010

17-nov-10	El presidente Morales formalizó ayer la entrega de la nueva ley de pensiones a la Asamblea y pidió que la norma se apruebe como "regalo de Navidad"	La Patria	<i>Ayer fue remitida a la Asamblea Legislativa la Ley de Pensiones. Presidente pide que se apruebe como "regalo de Navidad"</i>	Anuario CEDIB, 2010
17-nov-10	El presidente Morales pidió acelerar el tratamiento de la norma "consensuada" para que su promulgación se haga antes de fin de año. El MAS anuncia que no hará cambios.	La Razón	<i>Evo envía Ley de Pensiones a la Asamblea MAS no hará cambios</i>	Anuario CEDIB, 2010
17-nov-10	El presidente Morales, presentó proyecto de Ley de Pensiones que anula los contratos con las AFP privadas Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) de España y Zúrich Financial Service de Suiza y crea en su lugar una gestora estatal.	Opinión	<i>Morales presenta proyecto de ley de pensiones que elimina las AFP</i>	Anuario CEDIB, 2010
17-nov-10	Asambleístas de oposición y el magisterio paceño coincidieron en señalar que el proyecto de Ley de Pensiones privilegia y otorga mayores beneficios a sectores como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas	La Estrella del Oriente	<i>Califican de "discriminatorio" proyecto de Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
17-nov-10	Morales no teme a la resistencia de los maestros y empresarios, y confía en la rápida aprobación del proyecto.	La Prensa	<i>La Ley de Pensiones del MAS será aprobada antes de Navidad</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	La creación de una Gestora Pública de la Seguridad Social, en reemplazo de las AFP fue uno de los aspectos más cuestionados en el foro debate sobre la Ley de Pensiones, realizado en la Universidad Mayor de San Simón. También se criticó la falta de aporte del Estado para fortalecer la pensión solidaria.	Opinión	<i>Cuestionan la administración pública de fondos de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	Un análisis de la Fundación Milenio considera que no debe cambiarse el sistema de las administradoras privadas de fondos de pensiones por falta de garantías.	La Prensa	<i>Experto dice que la reforma de pensiones traerá despidos</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	La deuda pública que el Estado tiene con las AFP se incrementará con la nueva ley de pensiones en más de 1.200 millones de dólares, según un análisis realizados por expertos en el tema.	Página siete	<i>La ley de pensiones duplicará el déficit calculado para 2011</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	Maestros, fabriles, profesionales, empresarios y políticos de oposición rechazan el proyecto de Ley de Pensiones. El presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (Cepb) Daniel Sánchez, puso en duda la sostenibilidad de la Ley y dijo que nunca hubo voluntad para consensuar la norma con el sector patronal, pese a que será el que más aportará al Fondo Solidario.	Página siete	<i>Trabajadores, profesionales, empresarios y políticos se pronuncian. Diferentes sectores rechazan proyecto de ley de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	Un grupo de docentes universitarios y trabajadores que asistieron a un foro para analizar y proponer enmiendas sobre el proyecto de Ley General de Pensiones criticaron la propuesta.	Los Tiempos	<i>Piden que el estado sea el mayor aportante. Plantean objeciones a Ley de Pensiones en la UMSS</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	El Gobierno tiene previsto que la gestora pública de la seguridad social inicie sus actividades a partir de junio del 2011.	Cambio	<i>El gobierno pide a la asamblea tratar la norma por tiempo y materia. Gestora de pensiones iniciará actividades en junio de 2011</i>	Anuario CEDIB, 2010
18-nov-10	A la crítica de los empresarios, analistas económicos y otros sectores sociales al proyecto de pensiones, se suman las observaciones de la Fundación Milenio, que pronostica una generación de trabajo informal que fomentará el nuevo sistema de reparto.	El Diario	<i>Suman observaciones al nuevo sistema de reparto. Nuevo proyecto de pensiones fomentará trabajo informal</i>	Anuario CEDIB, 2010

19-nov-10	El proyecto de Ley de Pensiones establece que los aportantes a la Gestora Pública que quieran retirar sus aportes y quieran reponerlos deberán depositar los rendimientos que se debían haber generado.	La Patria	<i>Trabajadores que retiren sus aportes deberán devolverlos con "intereses"</i>	Anuario CEDIB, 2010
19-nov-10	Mario Guillén Suárez, viceministro de Pensiones y Servicios Financieros, informó que entre las reformas a la Ley de Pensiones, contempla que "una viuda puede volverse a casar sin perder la pensión de jubilación y la viuda tendrá cierta independencia económica con su nuevo cónyuge".	La Estrella del Oriente	<i>Pensionistas: viudas pueden casarse sin perder su renta</i>	Anuario CEDIB, 2010
20-nov-10	Maestros, fabriles y trabajadores de la Caja Nacional de Salud (CNS), salieron en una marcha en protesta contra la Ley de Pensiones, alegando que ésta es una norma que no fue consensuada con todas las partes involucradas.	El Diario	<i>Marcha de teas en La Paz contra Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
21-nov-10	El Gobierno acusó a los dirigentes del magisterio paceño y de los fabriles de una alianza estratégica con los empresarios para rechazar el proyecto de Ley de Pensiones.	La Estrella del Oriente	<i>Gobierno denuncia alianza contra la Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
22-nov-10	El estudioso explicó que quienes se jubilen dentro del corto plazo resultarán beneficiados porque recibirán mejores pensiones y por más tiempo, pero los que se jubilen después van a sufrir los efectos de la insostenibilidad financiera (Fundación Milenio, Armando Álvarez)	Los Tiempos	<i>Nueva Ley de Pensiones trae beneficios sólo a corto plazo. Economista señaló también que el sistema sería insostenible por 35 años</i>	Anuario CEDIB, 2010
22-nov-10	El ministro de Economía Luis Arce, explicó que los maestros con 30 años de trabajo continuo, con un sueldo promedio de 3.000 bolivianos con la nueva ley de pensiones percibirán una pensión de 2.050 bolivianos.	La Patria	<i>Trabajadores con 30 años de trabajo continuo sólo percibirán Bs. 2050</i>	Anuario CEDIB, 2010
22-nov-10	La transparencia en la fiscalización de la nueva gestora de pensiones, la deuda del Estado a las AFP, la sostenibilidad de la nueva norma, la permanencia del sistema de ahorro individual y los privilegios de algunos sectores son los temas que continúan generando posiciones encontradas respecto a la nueva Ley de Pensiones.	La Prensa	<i>Ley de Pensiones desata cruces entre Gobierno y economistas</i>	Anuario CEDIB, 2010
22-nov-10	La gestora pública de seguridad social, que reemplazará a las actuales AFP, abrirá oficinas en poblaciones rurales con el objetivo de ampliar el número de personas afiliadas para que éstas puedan acceder a una pensión vitalicia.	Cambio	<i>Gestora estatal de pensiones tendrá presencia en el campo. El objetivo es ampliar la masa de afiliados de trabajadores independientes.</i>	Anuario CEDIB, 2010
23-nov-10	El proyecto de ley de pensiones establece que la malversación de recursos por los administradores de la gestora pública, tipificada como delito penal, será sancionada con la privación de libertad de entre cinco y 10 años, informó el viceministro de Pensiones Mario Guillén.	Los Tiempos	<i>Con una pena de entre cinco y 10 años Prevén cárcel por estafa en gestora de pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
23-nov-10	El presidente de la Cámara Baja, Héctor Arce, pidió asumir una actitud proactiva y celeridad. La oposición denuncia que está "lista la aplanadora".	Página siete	<i>Diputados piden no divagar y acelerar la Ley de Pensiones. Anoche estaba lista la aprobación en grande</i>	Anuario CEDIB, 2010
23-nov-10	El pleno de la Cámara de Diputados inició ayer el tratamiento en grande del proyecto de Ley de Pensiones con las modificaciones que llegaron de la comisión revisora.	La Prensa	<i>El MAS apura la aprobación de la nueva Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
23-nov-10	El ejecutivo de la COB, Pedro Montes, aseguró que la Ley de Pensiones se promulgará sin cambiar ni siquiera una coma ya que la ley se planificó más de tres años y en cinco meses se la discutió con otros sectores.	La Patria	<i>COB sentencia que Ley de Pensiones se promulgará sin cambiar una coma</i>	Anuario CEDIB, 2010
24-nov-10	La Cámara de Diputados aprobó el martes por la noche por mayoría absoluta en su sesión en grande el proyecto de Ley de Pensiones.	Opinión	<i>Diputados aprueban en grande la nueva Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010



24-nov-10	Los sectores de los trabajadores fabriles y constructores de Santa Cruz rechazan el proyecto de la Ley de Pensiones y preparan estrategias de movilización.	La Estrella del Oriente	<i>Pensiones: proyecto de ley es resistido por los obreros</i>	Anuario CEDIB, 2010
25-nov-10	El senador y jefe de Bancada del MAS, Isaac Ávalos, aseguró el miércoles que el proyecto de la nueva Ley de Pensiones será aprobado sin modificaciones en la Cámara Alta porque su contenido fue consensuado con la COB.	Opinión	<i>Senador dice que Ley de Pensiones será aprobada sin cambios</i>	Anuario CEDIB, 2010
25-nov-10	En una maratónica sesión de más de 13 horas, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley de pensiones.	Los Tiempos	<i>Cámara Baja aprueba en detalle Ley de Pensiones.</i>	Anuario CEDIB, 2010
25-nov-10	Después de más de 13 horas de debate, en dos días, la Cámara de Diputados aprobó anoche a las 23.00 el proyecto de Ley de Pensiones en su estación en detalle con la inclusión de un artículo que facilitará la jubilación de los choferes.	La Razón	<i>Diputados aprueban Ley de Pensiones en detalle</i>	Anuario CEDIB, 2010
25-nov-10	La urgencia en la aprobación en detalle de la Ley de Pensiones en la Cámara de Diputados, con mayoría masista, en menos de 24 horas, es observada por legisladores opositores, economistas y representantes de instituciones que difieren con algunos artículos de la nueva norma	El Deber	<i>Observan urgencia en aprobar Ley de Pensiones</i>	Anuario CEDIB, 2010
26-nov-10	Ante la aprobación de la Ley General de Pensiones en Diputados, la Federación de Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba cuestionó que no se haya generado mayor debate y participación de sectores marginados.	Los Tiempos	<i>Pensiones: critican falta de debate. Los empresarios dicen que participarán en reglamentación de la ley</i>	Anuario CEDIB, 2010
27-nov-10	Sectores laborales y profesionales se manifiestan en contra del proyecto de la nueva ley de pensiones.	Los Tiempos	<i>Protesta en Santa Cruz y La Paz contra nueva ley</i>	Anuario CEDIB, 2010
27-nov-10	El presidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), Daniel Sánchez, presentó ante la Cámara de Senadores las observaciones y sugerencias de su sector con relación al proyecto de ley de pensiones.	Los Tiempos	<i>En la cámara de senadores, empresarios hacen observaciones</i>	Anuario CEDIB, 2010
29-nov-10	El diputado opositor Andrés Ortega (PPB), denunció que el proyecto de Ley de Pensiones, creará miles de tramitadores privados para que los jubilados acudan a ellos para su jubilación siendo que el Estado debería proveer de este servicio de forma gratuita.	Opinión	<i>Oposición: La Ley de Pensiones creará tramitadores privados para los rentistas</i>	Anuario CEDIB, 2010

**Fuente:** Elaborado por el autor

**Tabla 7. 9. Bolivia (2006-2019): Síntesis de los principales cambios en la política previsional bajo los gobiernos de Evo Morales**

2007-03-14	DS 29059	Modifica Decreto Supremo (DS) 28165 (2005-05-17). Transfiere a AFP facultades y responsabilidades de Entidades Aseguradoras que administraban la Reserva Financiera respecto al Seguro Voluntario de Renta Temporal.
2007-05-30	DS 29138	Modifica parcialmente otras disposiciones sobre Seguro Social de Largo Plazo (SSO): (i) forma de cobro y registro de fallecidos de quienes se pudiera generar Compensación de Cotizaciones (CC); (ii) requisitos para cobro por gastos funerarios; y (iii) agrega una nueva enfermedad profesional.
2007-08-03	Ley 3725	Eleva a rango de Ley el DS 17305 (24-03-1980) que reduce la edad de jubilación a trabajadores mineros y metalurgistas, por desarrollar labores riesgosas e insalubres
2007-11-23	Ley 3785	*Crea dos instrumentos: Seguridad Social de Largo Plazo para Trabajadores Estacionales, y Pensión Mínima garantizada
2007-11-28	Ley 3791	*Crea Renta Universal de Vejez (RUV) - "Renta Dignidad" (RD), como Reg. No-Contributivo
2007-12-29	DS 29400	Reglamenta la Ley 3791 sobre Renta Universal de Vejez - Renta Dignidad (RD)
2008-01-16	DS 29423	Reglamenta la Ley 3785 de 2007 sobre Trabajadores Estacionales y Pensión Mínima
2008-12	Proy. Ley	Proyecto de Reforma Previsional que proponía la creación del Sistema Mixto de Pensiones. Este proyecto fue aprobado en Cámara de Diputados (Dic/2008) pero nunca fue tramitado en el Senado.
2009-02-07	Nueva Constitución Política	"Artículo 45. (i) Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social. (ii) La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social. [...] (iv) El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.[...] (vi) Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados."
2010-12-10	Ley 65 Nueva Ley Pensiones	*Crea Sistema Integral de Pensiones (SIP) que reemplaza el SSO *SIP constituido por tres regímenes: Contributivo (cuentas individuales, agregando un fondo de vejez de reparto), Semi-Contributivo (Pensión solidaria), y No-Contributivo (Renta Universal de Vejez – Renta Solidaria). *Se restituyó el aporte patronal en pequeña proporción. *Se estableció la Administración Pública (Gestora Pública) del sistema previsional (elimina las AFP). Se crea la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros como entidad de control para el nuevo SIP
2011-03-16	DS 822	Aprueba "Reglamento de Desarrollo Parcial" de la Ley 065 del Sistema Integral de Pensiones (SIP)
2011-05-25	DS 885	Decreta el ajuste anual correspondiente a las rentas (pensiones) en curso de pago del Sistema de Reparto, a cargo del Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (sistema que existió hasta 1997). Ajuste definido en 1,7541%
2012-05-02	DS 1215	Decreta el ajuste anual correspondiente a las rentas (pensiones) en curso de pago del Sistema de Reparto, a cargo del Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (sistema que existió hasta 1997).
2013-04-18	DS 1558	Implementa el ajuste inversamente proporcional y per cápita para la Compensación de Cotizaciones Mensual – CCM en curso de pago de asegurados del Sistema Integral de Pensiones – SIP, aplicable para la presente gestión.
2013-05-01	DS 1570	*Modifica algunos aspectos de la Seguridad Social de Largo Plazo, y del Decreto Supremo 822 de 2011 (16 de Marzo), en aspectos sobre rentas a cargo del viejo sistema de reparto (SENASIR) y la prestación solidaria de vejez. En general, en los Considerandos del Decreto se señalan diferentes acuerdos con movimientos sociales y obreros.
2013-05-16	Ley 378	Modificación Ley 3791 de Renta Dignidad Modifica en cuanto al monto a pagar (aumento) *Personas que no reciben rentas aumenta de Bs 2400 a 3000; personas que reciben alguna renta aumentan de Bs 1800 a 2400. Modificó Art.3/Ley 3791, eliminando porcentaje (75%) que deberían cobrar adultos mayores que sí tengan rentas.
2013-05-22	DS 1586	Decreta el ajuste anual correspondiente a las rentas (pensiones) en curso de pago del Sistema de Reparto, a cargo del Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (sistema que existió hasta 1997).
2013-11-07	Ley 430	Modificaciones Ley 065 – SIP. Modifica los Límites Solidarios mínimos y máximos de la Escala de la Pensión Solidaria de Vejez, establecidos en los Artículos 17 y 131. Tanto para la población en general (Art.17) como para los Mineros (Art.131) se revisaron al alza los límites (mínimo y máximo) de la fracción solidaria en la Prestación Solidaria de Vejez
2014-02-04	DS 1888	Modifica algunos aspectos del Reglamento parcial de la Ley 065 que fue aprobado por el Decreto Supremo 822 de marzo 16 de 2011 *Modifica fórmula de cálculo de Pensión de Vejez, diferenciándola ligeramente (en relación con el mantenimiento del valor según Dólar y UFV) del cálculo de la Pensión por Riesgos y Solidaria
2015-01-15	DS 2248	Dispone la constitución y aprobación de Estatutos y la Escala Salarial del personal ejecutivo de la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo en el marco de la Ley N° 065, de 10 de diciembre de 2010, de Pensiones. Dispone 18 meses para que la Gestora de inicio a sus actividades
2015-10-21	DS 2555	Dispone que la APS realice seguimiento de las definiciones de inversión de las AFP (Futuro de Bolivia S.A. y BBVA Previsión AFP S.A.) sobre los recursos de los fondos administrados, durante el periodo de transición hasta que la Gestora Pública inicie sus labores.
2016-06-15	DS 2802	Modifica DS 2248, en cuanto al alcance del régimen laboral, inicio de actividades de la Gestora Pública, plazos establecidos en Disposiciones Transitorias, y Anexos. Agrega nuevo Plazo de 15 meses para inicio de actividades de Gestora.
2017-09-20	DS 3333	Se decreta la transferencia de la administración y pago de RD a la Gestora Pública que venía realizando la APS. Dispone un plazo de 18 meses para el inicio de actividades de la Gestora en regímenes Contributivo y Semi-Contributivo

**Fuente:** Elaborado por el autor

## Conclusiones

Llegados a este punto vale recordar el objetivo de este trabajo y los problemas que teóricamente fueron definidos al inicio de esta investigación, para mayor claridad con esta sección final del informe. La situación concreta que motivó la investigación fue el desarrollo de nuevas reformas previsionales de carácter parcial o general en algunos países de América Latina, y especialmente en aquellos países que habían introducido previamente esquemas de capitalización individual durante los años noventa de la mano de los programas de ajuste estructural. Los casos que primero llamaron la atención fueron los del cono sur, Chile, Argentina y Uruguay, pero posteriormente otros países también se sumaron a las nuevas reformas. Las particularidades de estas nuevas reformas previsionales eran dos. Primero, que parecían estarse llevando a cabo por gobiernos que se ubicaban del centro hacia la izquierda del espectro político, sector que por primera vez en mucho tiempo parecía dominar el escenario latinoamericano. Segundo, y quizás el punto más clave, que parecían echar marcha atrás respecto a la agenda de reformas que habían promovido las IFI durante los noventa en términos de liberalización económica. Estos hechos planteaban retos analíticos importantes, sobre todo para volver a explorar las conexiones entre la política (*politics*) y las políticas (*policies*) en el contexto regional. Obviamente, la cuestión era si estos nuevos gobiernos de izquierda en Latinoamérica estaban o no desarrollando políticas de izquierda, entendiendo por ello mínimamente políticas de carácter redistributivo (agenda pro-equidad y pro-solidaridad, y no necesariamente pro-mercado), o si se habían encontrado con entornos institucionales muy rígidos en los que solo podían continuar desarrollando las políticas previas y, en ciertos casos, modificar aspectos periféricos pero nunca realizar transformaciones estructurales. En este contexto el campo de las políticas previsionales apareció como un buen escenario en el cual evaluar estas diferentes inquietudes. Al final del día, como fue clásicamente señalado y como recientemente se ha vuelto a destacar: el análisis de la política es en buena medida el análisis de la dinámica de las políticas públicas (Pierson y Hacker 2014).

Teóricamente el primer problema era esa relación entre estructura y agencia, que en el campo del análisis de políticas públicas se puede ver traducida, por ejemplo, en la antigua cuestión “*politics makes policies or policies makes politics?*” Y aunque esta clásica formulación no tiene una respuesta única sino dependiente del contexto de análisis, sí nos deja relativamente claras las dos inquietudes específicas en las que se concentró esta investigación (problema de investigación): la dirección del cambio y el alcance o magnitud del cambio en políticas

públicas. ¿Por qué las políticas públicas cambian en una dirección u orientación específica?, y ¿por qué en algunas ocasiones las políticas públicas sufren modificaciones menores y en otras los cambios son de gran alcance tomando la forma de reformas generales/estructurales? Y la respuesta tentativa (hipótesis) planteada fue relativamente sencilla: la dirección de las reformas o cambios de políticas dependen en buena medida de la política (*politics*), es decir, de las ideas de los actores políticos dominantes en un momento concreto, pero la realización efectiva de esas reformas, y sobre todo de las reformas de gran alcance (independientemente de la dirección específica), dependen de la posibilidad de cambiar las formas institucionales existentes de la política y de superar los puntos institucionales que podrían bloquear el cambio. Teóricamente esto supone una relación de doble vía entre instituciones-actores, con un componente agregado de factores ideacionales en ambas partes. De esta manera fue que llegamos teóricamente al problema del cambio de políticas, pero más específicamente al problema del cambio paradigmático de políticas públicas como la referencia conceptual al “gran cambio”, que fuera teorizado inicialmente por Peter Hall en los años ochenta. Y es que justamente Hall pretendía hacer sentido sobre un especial tipo de cambio de políticas que no ocurre muy seguido, y que además ocurre “por factores más políticos que científicos”: el cambio paradigmático de políticas públicas es un hecho específico en el cual es más factible que la política determine las políticas, y no al revés.

En el campo del análisis de políticas públicas existe una amplia variedad de teorías sobre el cambio de políticas, unas que están más centradas en los actores, otras en las instituciones, y otras en las ideas en general, como factores que direccionan los procesos de cambio. Sin embargo, en línea con la literatura más reciente, aquí se ha defendido que no se reclama la primacía de uno solo de estos factores causales sino que lo importante es poder estudiar en casos concretos la interrelación de los mismos en los procesos de cambio. Esto no supone la imposibilidad de escoger un punto de partida como investigador. Por el contrario, dejar claro el punto de entrada es deseable para poder organizar la investigación y tener un hilo conductor. En esta investigación hemos propuesto el análisis institucional como el pivote sobre el cual se articulan las dinámicas tanto de los actores como de las ideas en tanto factores causales en los procesos de cambio de políticas. Insisto: no se declara la irrelevancia de otros factores causales sino que se considera que por su naturaleza las instituciones son los espacios de cristalización de las ideas dominantes en una sociedad y por tanto permiten rastrear los conflictos ideacionales, y, además, las instituciones son el marco normativo que influye en los actores para el desarrollo de sus estrategias de acción en un entorno social dado. Dentro de

esta concepción normativa de las instituciones, en línea con un cuerpo de literatura reciente de destacados académicos a nivel global, hemos planteado que las políticas públicas bien pueden ser conceptualizadas como arreglos institucionales de múltiples capas. Fundamentalmente nos referimos a instituciones formales, pero no es necesario desconocer que también se incluyen instituciones informales en las políticas públicas, aspecto este último muy relevante en el contexto del “particularismo” exacerbado que domina buena parte de las relaciones en la gestión pública latinoamericana. Así, es posible reconocer que cuando hablamos de instituciones nos referimos a reglas, prácticas y entornos discursivos (Lowndes y Roberts 2013), que de alguna manera son inacabados, y esta es la razón por la cual las instituciones siempre deben ser interpretadas por los actores en cada situación concreta (p.ej., aquí se juega la discusión entre la lógica de las consecuencias y la lógica de lo adecuado); los entornos institucionales nunca están totalmente clausurados, y esto, de hecho, es lo que abre la puerta a pensar que pueden cambiar en el tiempo.

Si las políticas públicas pueden ser comprendidas como arreglos institucionales de múltiples capas, entonces el cambio de políticas en general debe ser visto como un proceso de cambio institucional. Y sobre el cambio institucional las discusiones recientes en ciencia política y sociología han sido abundantes en las últimas décadas. Consideramos que lo más relevante de manera reciente en este debate es la concepción del cambio institucional como un proceso mucho más dinámico, con mayor articulación de aspectos ideacionales y de actores, y que en muchas ocasiones se da como un proceso más difuso de lo que habitualmente pensamos (Mahoney y Thelen 2010a; Mahoney y Thelen 2015). De alguna manera este es un reconocimiento de que el cambio institucional no se explica en función de las instituciones mismas, algo que pese a su tautología parecía ser la aspiración de ciertos institucionalistas. Incluso, hemos planteado que desde una concepción ontológica realista, es totalmente claro que el cambio institucional no debe ser un proceso tipo espejo frente a la formación y consolidación de las instituciones (siguiendo a Blyth et al 2016; Hall 2016). Partiendo de la concepción de causalidad asimétrica, los factores causales que explican el surgimiento y consolidación de las instituciones no tienen que ser los mismos que en su ausencia expliquen el cambio institucional. Esta limitante es una de tipo ontológica que normalmente exhibe el neopositivismo en tanto tipo ideal de hacer ciencia (postura ontológica). Es por esto que las cuestiones ideacionales y las cuestiones de actores deben ser restituidas sin ningún temor dentro del análisis institucional, por lo menos en lo que aquí hemos discutido que es el cambio institucional.

En segundo lugar, el otro gran tema reciente de la discusión sobre el cambio institucional ha sido la teorización de nuevas modalidades de cambio de tipo difuso, incremental acumulativo/transformativo. Las principales modalidades teorizadas y que se han empezado a discutir en investigaciones empíricas han sido la sobreposición de capas (*layering*), el desvío (*drift*), la conversión (*conversion*), y el más tradicional proceso de reemplazo institucional (*displacement*). Este aspecto tiene una relación directa con el problema principal de esta investigación puesto que uno de los objetivos principales de Hall (1993) al distinguir entre cambios de primer, segundo y tercer orden era proponer analíticamente una diferencia de naturaleza y no de solo de grado entre estos tres tipos de cambio. En cierta medida, para Hall que ha sido la base teórica de partida de esta investigación, el cambio gradual acumulativo, desde el primer orden al tercero, no es posible sin una especie de ruptura paradigmática en el paso entre el segundo y el tercer orden. Es decir, el cambio gradual acumulativo/transformativo se produce como un proceso de reflexión técnica en las políticas públicas (aprendizaje social, que se desarrolla fundamentalmente al interior del aparato estatal según Hall), pero en un cierto momento la decisión de pasar a cambios mayores termina siendo una decisión de carácter no-técnico, o no exclusivamente técnica para ser más precisos. La decisión de cambios de mayor alcance, de cambios de tercer orden es una decisión que se toma en función de otras motivaciones (políticas, normativas, ideacionales, etc.) que van más allá de lo exclusivamente técnico. Y aquí uno de los puntos clave de síntesis en la discusión del cambio gradual acumulativo/transformativo, por lo menos para las políticas públicas, es que no es necesario teorizar esas rupturas entre el paso del segundo al tercer orden como procesos tipo “*big bang*” (Hall 2016). Estos pueden ser procesos de menor escala, casi imperceptibles como señala Hall con su metáfora de las notas sincopadas, pero en ningún momento pierden el carácter de ser cambios no motivados estrictamente por razones técnicas del campo de política en cuestión. Por eso mismo es que siguen siendo procesos de ruptura con las ideas dominantes previas, y constituyen en la práctica un cambio institucional que deriva de un cambio de paradigma, de un cambio en las ideas más básicas y fundamentales sobre las relaciones estado-mercado-sociedad que orientan y dan forma a una política pública determinada. Aunque las voces no son unívocas, para tratar de ordenar algunos elementos de la teoría de Hall, en esta investigación hemos seguido la perspectiva de que el cambio de tercer orden es un fenómeno de tipo institucional, que es el referente empírico (a través de los instrumentos de política) de un fenómeno no directamente observable (pero real) que es el “cambio paradigmático de políticas públicas”, y este último supone o incluye el cambio de

paradigma de política (fenómeno de tipo ideacional) (ver Fontaine 2015c; Fontaine, Narváez y Velasco 2017; Paz y Fontaine 2018).

Un tercer aspecto de discusión relacionado con las nuevas teorías del cambio gradual acumulativo/transformativo es que existe el riesgo de sustituir la naturaleza material de las instituciones (ver Campbell 2010; Blyth et al 2016). Algunas de estas modalidades de cambio difuso parecieran sugerir en la práctica que las instituciones cambian si cambian sus funciones o si sus efectos en el medio en el que existen. Esto en parte corre el riesgo de igualar institución con función, y esta confusión desnaturaliza las instituciones. Lo que es posible plantear aquí es que las funciones (y los resultados) son como elementos observables (huellas) de las instituciones, de su existencia y naturaleza, pero no se puede sustituir el todo por la parte. Sin embargo, estas nuevas modalidades de cambio que alteran el funcionamiento o performance de una institución sin que sea alterada su constitución formal parece ser una buena guía de análisis para las políticas públicas en América Latina donde los particularismos y las instituciones informales son dominantes. Sobre esto volveremos más adelante en relación a la discusión con los instrumentos de política.

Cuando hablamos de concebir a las políticas públicas como arreglos institucionales de múltiples capas (Capano 2012; Pierson 2006), buena parte de éstas capas las constituyen los instrumentos de política. Y es que los instrumentos son un tipo especial de instituciones porque sintetizan a nivel empírico y hacen observable el contenido mismo de las políticas públicas (Lascoumes y Le Gales 2007; Lascoumes y Legales 2011). Entendidos como instituciones, los instrumentos portan las ideas dominantes de la política pública, es decir, el paradigma que las orienta y les da una forma específica. Para esta investigación, la perspectiva del análisis de políticas a través de los instrumentos ha sido determinante porque permite rastrear empíricamente (y de manera parsimoniosa) la transformación de la política pública, su cambio, sin dejar de lado el componente ideacional que encarna, lo cual está relacionado con el problema de la dirección del cambio simultáneamente. Para ser precisos, puede decirse que la idea de paradigma de política que Hall propuso incorporar en el análisis del cambio, es una representación clara de la forma en que la política (*politics*) se incorpora en las políticas (*policies*). Y los instrumentos de política entendidos como instituciones permiten rastrear esas ideas paradigmáticas en la práctica.

Siguiendo la perspectiva del realismo científico, los instrumentos se adaptaron en esta investigación a ser la parte observable de manera directa de las políticas públicas y en particular del cambio paradigmático de políticas públicas. Y otro aspecto respecto a los instrumentos de política que vale la pena destacar es la relevancia de la clasificación tipológica de Hood (1987; Hood y Margetts 2007) según los recursos con los que cuenta el estado. Lejos de estar exenta de limitaciones, como cualquier otra construcción conceptual, esta clasificación de los instrumentos fue lo suficientemente parsimoniosa para brindar a esta investigación un elemento de fortaleza analítica y blindarla de mayores sesgos en la selección de las pruebas empíricas de los casos de análisis.

Debe reconocerse que al análisis de políticas a través de los instrumentos se ha llegado por la vía de la renovación de la perspectiva o enfoque del diseño de políticas, aproximadamente en la última década y media. Esta es una vía analítica con mucha potencialidad y diversidad, animada a nivel global por investigadores de reconocida trayectoria (Howlett 2011; Peters 2015), y que el Laboratorio de Políticas Comparadas de (LPPC de FLACSO-Ecuador) ha empezado a impulsar con solvencia y suficiencia en el ámbito latinoamericano de manera pionera (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine, Fuentes y Narváez 2019; Fontaine, Narváez y Paz 2017). Aunque esta investigación en particular no es un completo representante de los últimos desarrollos de esta perspectiva del diseño de políticas, sí se ha nutrido de varios de sus fundamentos. Primero que nada, en esta investigación hemos llegado al diseño de políticas porque el cambio de políticas públicas, y en particular el cambio paradigmático de políticas públicas, se puede evidenciar empíricamente como un proceso global de rediseño de una política pública. En general investigar el cambio de políticas significa realizar una comparación longitudinal entre dos (re)diseños de políticas públicas; diseños que se concretan en conjuntos distintos de objetivos e instrumentos de política. Precisamente una de las renovaciones de la perspectiva del diseño en este milenio fue la inclusión del análisis de los instrumentos de política, pero ya no aisladamente sino como conjunto, como un mix que incluye su relación y articulación coherente con los objetivos de la política. Esta perspectiva estableció relaciones directas con los trabajos clásicos de Hall, sobre todo a la hora de especificar los elementos constitutivos y dimensiones analíticas de las políticas (ver, p.ej., Howlett 2011), componente que ha sido muy útil para entender qué parte de las políticas son las que efectivamente están cambiando cuando alguien afirma que las políticas cambian.



En segundo lugar, esta nueva perspectiva del diseño enfatizó elementos analíticos contextuales y de espacios concretos para diferentes tipos de diseño de políticas que finalmente se conectan con entornos institucionales en medio de los cuales “viven” y se desarrollan las políticas. Estos entornos institucionales existentes determinan las posibilidades de (re)diseñar una política, siendo cada vez más claro que las políticas no se conciben en el vacío de la vida social y por ello su (re)diseño desde cero es cada vez menos frecuente (cada política tiene una historia concreta). Estos distintos tipos de espacios de diseño de las políticas traducen, en este subcampo disciplinar, las posibilidades de integrar una perspectiva institucional de la acción, que la concibe como una acción que siempre es constreñida, colectiva, acumulativa, conflictiva, y que hace uso combinado de distintos recursos (materiales e ideacionales) (Lowndes y Roberts 2013). Estos elementos han sido relevantes, útiles y claramente observables a la hora de investigar el cambio paradigmático de políticas públicas.

Respecto a las contribuciones que ha realizado el LPPC (ver en particular Fontaine, Medrano y Narváez 2020) en la perspectiva del diseño de políticas debe señalarse que no fue posible realizar una adaptación completa del esquema analítico para abordar el problema del cambio de políticas de esta investigación. No obstante, se retoman diversos elementos que han sido valiosos. Los autores proponen analizar por completo el proceso de la política hasta terminar en la evaluación de un resultado sustantivo de la misma: se parte de la puesta en agenda como detonante del proceso; el mecanismo causal incorpora la formulación específica de la política; las transformaciones institucionales en el sector de políticas; las interacciones políticas con distintos actores (estatales, o no estatales, políticos, sociales, económicos); y finalmente se analiza que la política haya producido un efecto como resultado de interés. Uno de los grandes logros de esta propuesta es que se ha llegado a un nivel de parsimonia en que cada una de las partes del mecanismo, más el detonante y el resultado, son analizados empíricamente a través de los instrumentos (NATO) de la política. El problema principal para la adaptación de esta propuesta general de diseño en esta investigación es que el resultado de interés de esta investigación es el cambio de la política previsional en sí mismo, y no un resultado sustantivo que haya producido la política previsional. Como se mencionó en el Capítulo 3 respecto al análisis del estado de bienestar, analizar el cambio y la estructura institucional de una política previsional es legítimo, a pesar de que no se analicen detalladamente los resultados de esa política. A pesar de las diferencias, la propuesta de mecanismo causal estudiada en esta investigación guarda relación con algunos elementos de la perspectiva del diseño de políticas

del LPPC, como son la puesta en agenda, la formulación y las interacciones políticas, pero al final de cuentas no analiza un resultado sustantivo de la política.

Retomando solamente los principales elementos teóricos, hemos señalado la importancia del análisis de políticas desde la perspectiva del diseño, de la incorporación que hace de los instrumentos, de su análisis como conjunto objetivos-instrumentos, y de las nuevas especificidades de los tipos de espacios o contextos institucionales para el (re)diseño de políticas. Esto se sustenta de manera global en la concepción de las políticas públicas como arreglos institucionales de múltiples capas, en la comprensión de los instrumentos en sí mismos como instituciones, y en la incorporación al análisis institucional de aspectos ideacionales y de elementos de la acción/agencia. Así, el análisis del cambio de políticas es una forma particular del análisis del cambio institucional, y el análisis del cambio institucional es quizás el aspecto del institucionalismo que más debe recurrir a estas interacciones con elementos ideacionales y de agencia para poder producir explicaciones más completas.

Pasando a la discusión metodológica, debemos decir que esta ha sido una de las principales apuestas de esta investigación (los resultados obviamente los juzgarán los lectores). Como puede ser apenas previsible en la formación doctoral, aunque siempre se procuró un diseño de investigación fundamentalmente deductivo, la propuesta inicial sufrió modificaciones sobre la marcha y ejecución del trabajo de investigación. Esta investigación inició siendo un diseño cualitativo de análisis de casos en profundidad (*process tracing*) sobre la dirección y realización efectiva de los nuevos cambios de tercer orden en las políticas previsionales en América Latina en el periodo 2005-2015. Sin embargo, en la medida en que se fue avanzando en la construcción de la justificación de la selección de casos, y con el reto de realizar un trabajo que fuera técnicamente apropiado desde lo metodológico, emprendimos el tránsito hacia un diseño de investigación de multi-métodos o integración de métodos. Teniendo en cuenta los problemas señalados en el Capítulo 1 sobre la necesidad de mejorar la alineación ontología-metodología-teoría-método en la investigación empírica, ante la preocupación por construir un procedimiento riguroso y transparente para la selección de casos que tuviera en cuenta el contexto general de las reformas previsionales en América Latina (2005-2015), se decidió incursionar en la propuesta de integración metodológica entre el seguimiento/trazado de procesos causales (*process tracing*, PT, que ya estaba definido como metodología para el trabajo dentro de los casos) y el análisis combinatorio (*Qualitative Comparative Analysis*, QCA). Como se discutió en extenso en el Capítulo 2, recientemente se ha desarrollado una

amplia fundamentación ontológica que permite afirmar que estas dos metodologías logran una mejor articulación sin desnaturalizar las concepciones de la causalidad y las relaciones causales que tienen. Esta potencialidad de integración es mucho mayor que la habitual combinación entre análisis de estadística frecuentista y la posterior “ejemplificación” de casos en profundidad.

Uno de los principales argumentos de la integración entre QCA y PT es la concepción de causalidad compleja compartida mediante las formulaciones de “causalidad múltiple coyuntural” y “mecanismos causales”, respectivamente, a las que se suman la perspectiva de asimetría causal y de análisis de la equifinalidad. Esto hace que al final del día ambas metodologías sean identificadas como metodologías centradas en casos más que en variables (Beach y Pedersen 2016a). Aunque se puede objetar que el QCA es una metodología centrada en causas y no en casos, es ya un estándar considerar que una buena práctica en esta metodología consiste en “aterrizar” todo el análisis comparado de causas en los casos específicos que representan las diferentes trayectorias causales que producen un mismo resultado (Emmenegger 2013), enlazando así directamente con el propósito del PT de evaluar cómo es que las causas efectivamente se conectan con el resultado de interés atribuido. Así, este trabajo se desarrolló como un diseño de investigación cualitativo de múltimétodos, que realizó primero una fase con fsQCA centrada en causas para analizar uno de los problemas teóricos: la dirección de las reformas previsionales. Luego de ello, nos centramos en los casos que habían presentado cambios de mayor alcance, conceptualizándolos como cambios paradigmáticos en las políticas previsionales, y fueron Argentina (2008) y Bolivia (2010) los casos seleccionados para desarrollar el análisis con el seguimiento de procesos causales (PT). En esta segunda fase, además, se hizo uso del análisis bayesiano formal (estadística bayesiana) en la evaluación de las pruebas u observables empíricos diseñados mayoritariamente sobre los instrumentos de política. Por estas razones este informe escrito y la investigación en sí misma resultaron bastante extensos al procurar desarrollar con la mayor transparencia y rigurosidad cada una de las fases del diseño metodológico.

Más allá de las dificultades de cada método en singular, el principal problema encontrado en este diseño metodológico fue el proceso de diálogo y traducción entre el análisis centrado en causas (QCA) y el análisis centrado en mecanismos causales (PT). La literatura revisada hasta ahora no muestra muchos ejemplos de trabajos que hayan realizado investigaciones integrando estas dos metodologías, y los que existen (un buen ejemplo es Beach 2018)

confirman esta dificultad del proceso de tránsito entre ambas lógicas analíticas. El meollo está en que al trabajar con causas y producir un resultado mediante el QCA, estas causas sufren modificaciones en la traducción en una secuencia o proceso causal concreto para analizar los casos en profundidad. Aún más, es posible que alguna(s) de estas causas desaparezcan del mecanismo causal en sentido estricto y se transformen en condiciones causales contextuales, o que una o varias causas juntas se transformen en el detonante. Esto no es un problema tan grave en términos del análisis sustantivo porque teóricamente se pueden encontrar las guías suficientes; pero sí es un problema significativo en el diseño de la investigación porque pareciera que al final del día conduce al diseño de dos investigaciones diferentes, una de análisis comparado centrado en causas, y otra de análisis de caso centrado en mecanismos.

Respecto a la ejecución de cada una de las fases del diseño metodológico, en cuanto a las cuestiones metodológicas propiamente (dejando las sustantivas del campo de políticas previsionales para la siguiente sección), debemos señalar que en relación al QCA, su ejecución formal es bastante demandante, por la cantidad de información cuantitativa y cualitativa que cada uno de los conjuntos definidos requiere para tratar de hacerlos relativamente sólidos. Esto es también una potencialidad: es una metodología versátil que permite agrupar mucha información de diverso tipo al definir los conceptos como conjuntos. Para la función que inicialmente aquí se concibió, el QCA demostró ser una metodología suficientemente sólida si se quieren mapear con robustez un conjunto de casos en los que se pretende hacer estudios en profundidad. Es evidente su fortaleza para presentar las diferentes clasificaciones de los casos en función de las configuraciones o trayectorias causales que se conectan con un resultado de interés. A pesar de la exigencia de algunos de sus protocolos e instrumentos analíticos, el QCA ha logrado establecer distintos estándares de transparencia y replicabilidad que lo posicionan como una metodología con mucha proyección. Es una metodología que se alinea con claridad con el realismo científico como forma de hacer ciencia, porque al final del día las fuerzas causales residen en las conjunciones causales como una todo y no en las condiciones causales independientemente consideradas. Estas últimas son la parte directamente observable del análisis, pero la conjunción causal es el origen de las fuerzas causales. La “limitación” del QCA sigue siendo que el hallazgo por sí solo de relaciones entre conjuntos no se traduce automáticamente en el hallazgo de relaciones causales: las relaciones causales, por lo menos desde una perspectiva realista, solo se confirman al nivel del estudio de casos en profundidad, demostrando cómo efectivamente una causa o conjunción causal está conectada con un resultado de interés. Pusimos “limitación”

entre comillas porque en realidad cada vez más los expertos en métodos configurativos o métodos basados en teoría de conjuntos, que desarrollan avances con QCA, resaltan que el objetivo final de esta metodología es explicar los casos en profundidad y que el momento analítico de la comparación es relevante sí y solo sí posteriormente se desarrollan en profundidad al menos un caso de cada trayectoria o configuración causal encontrados. Y para esto se requiere del uso de métodos más efectivos para el análisis de caso. Aquí es donde entra la potencialidad de la integración con el seguimiento de procesos causales.

Frente a la fase del diseño metodológico de los casos en profundidad, de ejecución del seguimiento o trazado de procesos causales (*process tracing, PT*), es importante mencionar que esta investigación es deudora del trabajo colectivo del LPPC (FLACSO-Ecuador), que ha tenido en la aplicación de esta metodología al análisis de políticas públicas una de sus líneas de investigación más destacadas y prometedoras en el último quinquenio. Reconociendo que no constituye una entera novedad, esta investigación apostó por hacer una aplicación formal del análisis con PT, siguiendo una línea de trabajo deductiva sobre el cambio paradigmático de políticas previsionales, que integra la lógica de razonamiento bayesiano, tanto narrativamente como estadísticamente. El diseño del análisis de caso con estas herramientas es realmente sólido, a pesar de que esta investigación no alcanza los mayores logros de otros trabajos del LPPC en su articulación con el marco analítico global del diseño de políticas.

Sobre la base de la rica teorización existente y recientemente aumentada en la discusión de los paradigmas de políticas y los cambios paradigmáticos de políticas públicas, el diseño del mecanismo causal de cambio paradigmático de políticas previsionales en América Latina (2005-2015) procuró hacer el mayor uso posible de los instrumentos de política para diseñar las pruebas empíricas observables del detonante, el resultado y las partes del mecanismo. La lógica de razonamiento bayesiano es una guía útil para construir observaciones empíricas esperadas, y de esta manera transparentar lo que analítica y teóricamente se espera encontrar en la realidad de las políticas públicas. A esto se suma la incorporación de los diferentes tipos de pruebas empíricas discutidas ampliamente en el Capítulo 2: *Straw in the wind, Hoop, Smoking gun, Double decisive*, que permiten darle sentido, y delimitar el alcance conceptual, probatorio de esas observaciones empíricas esperadas. El uso de los instrumentos NATO es valioso en su concepción de pruebas tipo Hoop, puesto que otorgan verdadera confianza de avanzar sobre huellas ciertas de relaciones causales. El problema en la práctica en el caso del cambio de políticas (objeto teórico de esta investigación) es que los instrumentos de políticas

del modelo NATO no permiten mapear la dinámica de actores concretos, o no permiten evaluar procesos de disputas entre actores, sino solamente la presencia de reglas o reglamentaciones de como se espera que se den esas interacciones sociopolíticas. Por estas razones en esta investigación el uso de instrumentos NATO se enfatizó en ciertas partes del mecanismo causal, mientras que en otras como los debates sociales y políticos-parlamentarios relacionados con la aprobación de una reforma previsional vimos escasa potencialidad para que los instrumentos mostraran el desarrollo de ese microproceso (al final cada parte del mecanismo causal es un microproceso en sentido estricto, hecho evidente cuando preguntamos cómo se transmite fuerza causal entre las distintas partes).

Sobre el uso de los instrumentos de política también debe reconocerse que tiene sus limitaciones como cualquier otro dispositivo conceptual. Una de las cosas importantes es que en los trabajos que se realizan desde el LPPC normalmente tendemos a evaluar la presencia o existencia de los instrumentos (de diferente tipo) de política, pero en menor medida se ha propuesto trabajar evaluando los instrumentos en acción, entrando en operación, y generando un efecto concreto hipotetizado. Al final del día no queremos evaluar la pura existencia de instrumentos de política sino que pretendemos aprender qué hacen esos instrumentos, cómo operan, porque de eso dependerá el funcionamiento de una política. No es que no se aborda este problema en los trabajos del LPPC, sino que las pruebas diseñadas normalmente se limitan a evaluar la existencia de un determinado instrumento, y luego las conclusiones que se extraen hablan del efecto que genera ese determinado instrumento: es decir, evaluamos empíricamente una cosa (pruebas diseñadas) y concluimos relativamente sobre otra, aunque relacionada. El problema es que ya sabemos que la pura existencia formal de un instrumento no garantiza que esté desempeñando la función que se supone teóricamente (esto puede abordarse desde las recientes teorías del cambio institucional). Y esto para América Latina tiene mucha importancia cuando lo pensamos en el contexto de la imperante informalidad de la gestión pública en la mayor parte de la región. Algunos de los problemas más interesantes en América Latina no tienen que ver con los diseños formales de las políticas, de sus instrumentos y otros elementos, sino con la operación concreta de los mismos. Estos problemas están relacionados con la forma en que los instrumentos son (re)diseñados o (re)interpretados en el marco de los procesos de implementación para hacerlos funcionar según las históricas prácticas particularistas (clientelismo, instituciones informales), y esta puede ser una de las líneas de trabajo que quedan abiertas.

Por otro lado, siguiendo la discusión de la parte final del Capítulo 2 sobre el protocolo de formalización del análisis bayesiano, es decir la cuantificación mediante el cálculo de probabilidades sobre cada una de las pruebas realizadas, con los valores propuestos en esta investigación para las diferentes pruebas, se puede observar que las ganancias en el nivel cuantitativo de inferencia son significativas pero limitadas después de haber realizado cinco pruebas tipo Hoop en cada una de las partes del mecanismo causal. No es irrelevante haber ganado 31% de certeza sobre cada hipótesis y el mecanismo causal como un todo, pero este nivel se puede mejorar haciendo más pruebas, lo que a su vez requiere de mucha mayor inversión de trabajo. Por otro lado, tratando las pruebas como tipo Hoop, el valor infirmatorio es bastante alto, y las ganancias de varias pruebas positivas (2-3) pueden perderse fácilmente con una sola prueba que obtenga resultado negativo, lo cual puede limitar el desarrollo de este tipo de análisis: mucho esfuerzo de trabajo investigativo y poca ganancia inferencial si solo nos atenemos a los números obtenidos con las probabilidades bayesianas. Por ello, finalmente no debe olvidarse que el valor del método está más en el razonamiento lógico (bayesiano) que en la cuantificación por sí misma; y este último también puede aplicarse con un protocolo que tiene estándares de transparencia y replicabilidad, como han mostrado las publicaciones del LPPC, y como esta misma investigación ha procurado mostrar.

Pasemos ahora a examinar las conclusiones que podemos extraer de esta investigación sobre el desarrollo de la política previsional en América Latina y los diferentes cambios acontecidos en la década 2005-2015. El énfasis principal de esta investigación estuvo puesto en el análisis de la configuración institucional de los distintos regímenes previsionales (de alcance nacional) en la región más que en los resultados que estos regímenes han alcanzado. La principal conclusión sobre este campo de políticas es que después de más de tres décadas ha terminado la hegemonía de las cuentas de capitalización individual como la mejor alternativa de esquema previsional. En sentido estricto, se ha quebrado la hegemonía que venía manteniendo el principio paradigmático de ahorro individual como fundamento del sistema previsional de un país. Esto empieza a ser más claro en muchos países en la medida en que con el paso del tiempo los esquemas previsionales de capitalización individual introducidos en los años noventa deben empezar a mostrar los resultados concretos pagando mejores pensiones a más beneficiarios. Por lo menos esas eran las promesas.

Esta investigación confirma que a lo largo y ancho de América Latina entre 2005-2015 “la tendencia” de reforma de la política previsional ha sido el fortalecimiento de los

elementos/instrumentos/pilares solidarios, tanto en países con esquemas de capitalización colectiva (regímenes que no fueron reformados) como en países que introdujeron esquemas de capitalización individual a finales del siglo pasado. El análisis de fsQCA no deja duda alguna sobre este punto, y confirma que en muchos de estos casos la dirección de la reforma está directamente asociada al “color político” de los gobiernos de izquierda que existieron en la región. En otros casos, estas reformas se motivaron en asocio con los pésimos resultados que en muchos países evidencia la política previsional históricamente. Y en otros casos en donde no hubo gobiernos de izquierdas, también los modestos resultados de los regímenes previsionales existentes motivaron reformas relativamente solidarias aunque limitadas en su alcance. En la parte final del Capítulo 3 hicimos un recuento general de estas tendencias de reforma o cambios de primer, segundo y tercer orden. Las principales reformas tienen que ver con mejorar los esquemas de pensiones no contributivas para tratar de hacer frente a la situación del mercado laboral que deja a la mayor parte de adultos mayores sin la posibilidad de recibir una renta de jubilación; y con mejorar los esquemas semi-contributivos o solidarios en general, en los que el estado y la sociedad se tienen que meter la mano al bolsillo nuevamente para completar el esfuerzo de ahorro individual de la mayoría de afiliados a los esquemas contributivos.

En línea con las expectativas iniciales de esta investigación, las reformas de mayor alcance, es decir, las que terminaron en cambios de segundo y tercer orden que fortalecieron la solidaridad social, se llevaron a cabo por parte de gobiernos (y coaliciones parlamentarias) de izquierda. Estos fueron los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay en donde el legado de la política previa tuvo un papel importante, sirviendo a los gobiernos como trasfondo para justificar reformas de mayor alcance, con el objetivo de “dejar atrás el pasado neoliberal”. Justamente, el nuevo medioambiente ideacional en el que el estado volvió al primer plano como agente directo en la redistribución, permitió que se tomaran medidas como las acontecidas en los regímenes previsionales, siendo parte evidente de una disputa paradigmática respecto a las ideas dominantes en las décadas previas. En el campo de la política previsional, además de las ideas de “retorno del estado”, el ciclo expansivo de la economía permitió que la agenda redistributiva en muchos países fuera efectivamente realizable. A esta agenda redistributiva también contribuyó e desprestigió relativo que en la región tuvieron las instituciones financieras internacionales que habían comandado las reformas liberalizadoras previamente.



En general las políticas previsionales en América Latina siguen sin mostrar buenos resultados, ni en cuanto a la cobertura, ni en cuanto a beneficiarios, ni en cuanto a su función de proteger la población de la pobreza en la vejez, ni en cuanto a la sostenibilidad financiera, ni en cuanto a la equidad de género, etcétera. Las políticas previsionales en la región son un caso asombroso de fallas de política de todo tipo, y de mejorías muy leves. Y esto es así casi con independencia de los esquemas previsionales. Lo que sí ha marcado diferencias es la evolución histórica de cada país en la cobertura previsional: los países que a finales de los años ochenta estaban en mejor situación relativa, siguen hoy en día siendo los líderes en los resultados estadísticos, y algunos tienen regímenes de capitalización colectiva y otros de capitalización privada. Lo cierto es que en el análisis realizado a nivel regional, los resultados, los datos de la realidad de la política previsional no necesariamente llevan a la necesidad de mejorar estas políticas. Este campo de políticas está lleno de diagnósticos de todo tipo, pero la condición estructural de informalidad laboral en toda la región suele dejar sin piso a muchas de las alternativas de esquemas previsionales tradicionales, y las nuevas opciones aún no terminan de consolidarse.

La renovación relativa de la propuesta de regímenes previsionales de pilares múltiples parece ser la nueva tendencia de reformas. Pero esta actualización ha incorporado ya algunos elementos importantes fruto de las experiencias concretas, que la diferencian de las propuestas de los años ochenta y noventa. Se ha abierto camino la idea de que es necesario consolidar un piso de protección social que incluiría alguna prestación de vejez, no contributiva y tendiente a la universalización. El segundo pilar sería contributivo y solidario, con administración pública y régimen financiero de reparto con el objetivo de cubrir a la mayor parte de la población de trabajadores, que aproximadamente gana entre 0-2 salarios básicos en toda la región, que con su solo esfuerzo individual no podrían tener una jubilación que les permita reponer relativamente su ingreso en la vejez. Finalmente, el tercer pilar sería también obligatorio pero de capitalización individual, con administración privada o mixta, para quienes ganen por encima de un nivel de ingreso definido a nivel nacional. Propuestas como estas de las que se han hecho eco actualmente la OIT, la CEPAL, y hasta el BID y el BM, dejan muy claro que la odisea de la propuesta que puso en primer lugar el ahorro individual como principio paradigmático del sistema previsional ha terminado su dominio, y que se viene restituyendo la solidaridad social como principio paradigmático y como objetivo principal del sistema previsional, por lo menos en América Latina. Si se hace un mapeo rápido de las discusiones actuales en los distintos países, se podría observar que la agenda de

reformas pro-solidaridad, para mejorar aspectos como la cobertura y las prestaciones, está instalada en el tema previsional. Esto no quiere decir que otros aspectos como los problemas fiscales han disminuido. Solo que ahora no son los que se ponen en primer plano, máxime cuando las reformas previsionales favorables a la capitalización individual habían prometido aliviar este problema y no han mostrado resultados significativos en este sentido. En los términos en que se planteó mayoritariamente esta investigación, estamos hablando de una especie de nueva relación entre los principios paradigmáticos de ahorro individual y de solidaridad social, teniendo en cuenta que luego de la primacía del ahorro individual en los años noventa, actualmente se ha invertido el orden de prioridades y primero se persigue asegurar la solidaridad social del sistema previsional y luego se incentiva el esfuerzo individual de ahorro.

*Anexos*

## Anexo 1. Definición de casos y datos base del proceso de calibración de condiciones causales y de resultado para el fsQCA

Casos para análisis combinatorio tipo QCA, definidos en cada país como “conjunto de reformas o modificaciones a la política previsional en el periodo de gobierno”

PAÍS	PE-RIODO GOBIERNO	JEFE DE GOBIERNO	CASO - COD.	INSTRUMENTO LEGAL	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO
Argentina	2003/05 - 2007/12	Néstor Kirchner	ARG1	<p>*Ley 25865 (2003/12)</p> <p>*Decreto 809 - PEN (2004-06)</p> <p>*Decreto 1199 - PEN (2004/09)</p> <p>*Decreto 1670 - PEN (2004/11)</p> <p>*Ley 25994 (2004/12)</p> <p>*Ley 26025 (2005/04)</p> <p>*Decreto 1454 - PEN (2005/11)</p> <p>*Ley 26153 (2006/10)</p> <p>*Decreto 1451 - PEN (2006/10)</p> <p>*Ley 26222 (2007/02)</p> <p>*Decreto Reglamentario 313 – PEN (2007/03)</p> <p>*Decreto 897 - PEN (2007/07)</p>	<p>*Crea "Régimen Especial de Regularización" para pago de aportes y otras deudas con Sist. de Seg. Social. Duración limitada, 1 año.</p> <p>*Posterga (hasta jul y oct 2015) el aumento del 2% al aporte de los trabajadores en relación de dependencia.</p> <p>*Crea el "Suplemento por Movilidad" (Rég. Público), equivalente a 10% del haber jubilatorio, con techo máximo de 1000 pesos.</p> <p>*Otorga subsidio (200 pesos) a beneficiarios del Rég. Público, para quienes no superen el haber máximo establecido.</p> <p>*Crea "Jubilación Anticipada" (50% del haber jubilatorio), como una prestación "extraordinaria" y limitada a 2 años.</p> <p>*Deroga Art.19 de Ley 24463 (Solidaridad Previsional) e impide impugnar los fallos de la Cámara Federal de la Seguridad Social ante la Corte Suprema</p> <p>*Modifica Leyes 24476 (1995) y 25865 (2003), y extiende esta moratoria hasta 2004. Convierte en permanente este Rég. de Regularización de Deudas. Establece que el trabajador pueda descontar de su jubilación la cuota de pagos atrasados.</p> <p>*Reforma el procedimiento judicial de Seg. Social (Ley 24463, Solidaridad Previsional).</p> <p>*Prorroga hasta 2007 la vigencia de la Ley 25994 (2004) sobre la Jubilación Anticipada.</p> <p>*Modifica Ley 24241 y establece Libre Opción del Régimen Jubilatorio. Cambia asignación por defecto a rég. público, mejora prestación adicional por permanencia en este. Establece que personas cerca de jubilación en rég. de capitalización con cuentas individuales bajas, sean pasados al reg. público (a menos que expresen lo contrario). Limita cobro de comisión de las AFP. Declara garantía estatal del haber mínimo jubilatorio para todo el SIJP.</p> <p>*Reestablece porcentaje de aporte (11%) que originalmente dictaba Ley 24241 (1993).</p> <p>*Crea Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Rég. Público (FGS) administrado por el "Comité de Administración de Inversiones del FGS, que asistirá a la ANSES como administradora operativa (junto con Banco Central).</p>

Argentina	2007/12 - 2011/12	Cristina Fernández 1	ARG2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley 26417 (2008/10)</li> <li>*Ley 26425 (2008/11)</li> <li>*Decreto 2103 (2008/12)</li> <li>*Decreto 1602 (2009/10)</li> <li>*Decreto 1482 (2010/10)</li> </ul>	<p>*Modifica Ley 24241 creando un mecanismo "automático" de movilidad jubilatoria. El nuevo índice de movilidad para ajuste de haberes jubilatorios se aplica en cualquiera de los regímenes. También se aplicará al "haber mínimo garantizado" y la "base imponible máxima". Se elimina el concepto del "Módulo Previsional" como unidad de valor o referencia.</p> <p>*Reforma Ley 24241, eliminando el rég. de capitalización individual en el nuevo "Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)". Todos los recursos de las Cuentas de Capitalización Individual serán traspasados al FGS (vigilado por la "Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social" - en el Congreso- y el "Consejo del FGS del SIPA" -en ANSES). El Estado se compromete a incorporar al sector público a trabajadores no directivos de las AFJP liquidadas.</p> <p>*Modifica Decreto 897 (2007) sobre el FGS en el nuevo SIPA. Incorpora como finalidad el desarrollo de la economía nacional, restringe inversiones solamente al ámbito nacional, elimina límite máximo al FGS, y establece responsabilidad exclusiva de administración del FGS en la ANSES.</p> <p>*Reforma Ley 24714 (asignaciones familiares) creando la Asignación Universal por Hijo (AUH) (pago mensual a uno de los padres, hasta los 18 años del hijo y sin límite de edad para hijos en situaciones de discapacidad)</p> <p>*Veta totalmente el Proyecto de Ley 26649, aprobado en Congreso ("Ley de "82% Móvil") que buscaba establecer el haber mínimo jubilatorio" en 82% del "salario mínimo, vital y móvil", aduciendo a razones de sostenibilidad financiera del SIPA</p>
Argentina	2011/12 - 2015/12	Cristina Fernández 2	ARG3	Ley 26970 (2014/08)	<p>*Establece nuevo Régimen de Regularización de Deudas ("moratoria") con el sistema previsional para trabajadores autónomos y monotributistas. Duración de 2 años hasta 2003. Condiciones de acceso más restrictivas (incompatibilidad otras rentas).</p>
Bolivia	2006/01 - 2010/01	Evo Morales 1	BOL1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto Supremo 28926 (2006/11)</li> <li>*Decreto Supremo 29059 (2007/03)</li> <li>*Decreto Supremo 29138 (2007/05)</li> <li>*Ley 3725 (2007/08)</li> <li>*Ley 3785 (2007/11)</li> <li>*Ley 3791 (2007/11)</li> <li>*Decreto Supremo 29400 (2007/12)</li> <li>*Decreto Supremo 29423 (2008/01)</li> <li>*Proyecto de Ley de Reforma Previsional (2008/12)</li> <li>*Nueva Constitución Política</li> </ul>	<p>*Dispone que las AFP administren prestaciones por Riesgo Común y Riesgo Profesional/Laboral en forma transitoria.</p> <p>*Modifica Decreto Supremo 28165 (2005) transfiriendo a las AFP facultades asignadas a las Entidades Aseguradoras, en todo lo que corresponde al Seguro Voluntario de Renta Temporal.</p> <p>*Modifica decretos y reglamentos sobre varios temas del "Seguro Social de Largo Plazo" (régimen de jubilación/pensión).</p> <p>*Eleva a rango de Ley el Decreto supremo 17305 (1980) que reduce la edad de jubilación a trabajadores mineros y metalurgistas, por labores riesgosas.</p> <p>*Crea dos instrumentos: "Pensión Mínima" garantizada y Seg. Social Largo Plazo para Trabajadores Estacionales.</p> <p>*Crea Renta Universal de Vejez - "Renta Dignidad"</p> <p>*Decreto que reglamenta la Ley 3791 sobre Renta Universal de Vejez - Renta Dignidad (RD)</p> <p>*Decreto que reglamenta la Ley 3785 de 2007 sobre Trabajadores Estacionales y Pensión Mínima</p> <p>*Proyecto de Ley que establecía el sistema mixto. No fue aprobado en la cámara alta (Senado).</p> <p>*Nueva Constitución fortalece principios para administración estatal (prohíbe concesión y privatización)</p>

Bolivia	2010/01- 2015/01	Evo Morales 2	BOL2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley 065 (2010/12)</li> <li>*Decreto Supremo 822 (2011/03)</li> <li>*Decreto Supremo 885 (2011/05)</li> <li>*Decreto Supremo 1215 (2012/05)</li> <li>*Decreto Supremo 1558 (2013/04)</li> <li>*Decreto Supremo 1570 (2013/05)</li> <li>*Ley 378 (2013/05)</li> <li>*Decreto Supremo 1586 (2013/05)</li> <li>*Ley 430 (2013/11)</li> <li>*Decreto Supremo 1888 (2014/02)</li> <li>*Decreto Supremo 2248 (2015/01)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Crea nuevo "Sistema Integral de Pensiones" (SIP) administrado por Estado y elimina sistema de AFP.</li> <li>*Aprueba "Reglamento de Desarrollo Parcial" de la Ley 065 del SIP.</li> <li>*Decreta ajuste anual correspondiente a las pensiones en curso de pago del Sistema de Reparto.</li> <li>*Decreta el ajuste anual correspondiente a las pensiones en curso de pago del Sistema de Reparto.</li> <li>*Implementa ajuste inversamente proporcional y per cápita para la Compensación de Cotizaciones Mensual, aplicable para la presente gestión.</li> <li>*Modifica algunos aspectos de la Seg. Social de Largo Plazo, y del Decreto Supremo 822 (2011) sobre rentas a cargo del viejo sistema de reparto (SENASIR) y la prestación solidaria de vejez. Restituye las rentas suspendidas y da mayores garantías para que se actualice anualmente la fracción solidaria.</li> <li>*Modifica y mejora el monto de la Renta Dignidad.</li> <li>*Decreta ajuste anual correspondiente a las pensiones en curso de pago del Sistema de Reparto.</li> <li>*Modifica los Límites Solidarios mínimos y máximos de la Escala de la Pensión Solidaria de Vejez.</li> <li>*Modifica algunos aspectos del Reglamento parcial de Ley 065 (2011): fórmula de cálculo de Pensión de Vejez, aumenta los periodos de cotización.</li> <li>*Crea y aprueba los Estatutos y la Escala Salarial del personal ejecutivo de la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo.</li> </ul>
Brasil	2007/01 - 2011/01	Luiz Inacio Lula 2	BRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 6019 (2007/01)</li> <li>*Ley 11457 (2007/03)</li> <li>*Ley 11501 (2007/07)</li> <li>*Resolución del Consejo Monetario Nacional (CNM) No. 3792 (2009/09)</li> <li>*Ley 12154 (2009/12)</li> <li>*Ley 12254 (2010/05)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Instituye como instrumento consultivo el Foro Nacional de Seguridad Social con duración limitada de 6 meses.</li> <li>*Crea la Secretaria da Receita Federal do Brasil (anteriormente la Secretaria da Receita Federal) en el Ministerio de Hacienda para el recaudo de los pagos previsionales.</li> <li>*Deroga disposiciones de la Ley 11098/2005 que creo Secretaria da Receita Previdenciária y otorgó competencias de recaudación dentro del Ministério da Previdência Social.</li> <li>*El Consejo Monetario Nacional aumentó límites de inversión para fondos de pensiones cerrados, y aumentó inversiones riesgosas.</li> <li>*Crea Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) como órgano de supervisión de las "Entidades Fechadas de Previdência Complementar" que administran Fondos de Pensiones.</li> <li>*Modifica el porcentaje de ajuste de las jubilaciones en el año 2010 (7,7%). Sufrió un veto parcial por parte del presidente Lula porque también buscaba originalmente eliminar el "Factor Previsional".</li> </ul>

Chile	2006/03-2010/03	Michelle Bachelet 1	CHL1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 336 (2006/03)</li> <li>*Ley 20102 (2006/04)</li> <li>*Ley 20128 (2006/09)</li> <li>*Decreto 78 (2007/04)</li> <li>*Ley 20255 (2008/03)</li> <li>*Decreto 13 (2008/04)</li> <li>*Decreto 18 (2008/05)</li> <li>*Ley 20366 (2009/07)</li> </ul>	<p>*Crea "Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional" ("Comisión Marcel"). Duración hasta 30/06/2006, entrega de informe final.</p> <p>*Establece reajuste extraordinario de 10% a las pensiones asistenciales del decreto ley 869 (1975), a las pensiones mínimas de las leyes 15386 y 10662 y las pensiones de regímenes adicionales de la Ley 16744.</p> <p>*Ley sobre "Responsabilidad Fiscal". Crea el "Fondo de Reserva de Pensiones".</p> <p>*Crea la "Comisión Asesora Ministerial en materia de fortalecimiento del Sistema Previsional"</p> <p>*Ley de Re-reforma previsional. Crea formalmente pilar solidario en sistema previsional, y medidas para mejorar equidad de género y eficiencia de AFP.</p> <p>*Modifica el Decreto 57 (1990) por el que se establece nuevo sistema de pensiones, para adaptarlo a la reforma que hizo la Ley 20255 (2008).</p> <p>*Modifica el Decreto 57 (1990) por el que se establece nuevo sistema de pensiones para adaptarlo a la reforma que hizo la Ley 20255.</p> <p>*Adelanta aproximadamente en un año, los plazos de la transición del sistema de pensiones solidarias establecido en la Ley 20255.</p>
Chile	2014/03 - 2018/03	Michelle Bachelet 2	CHL2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley 20830 (2015/04)</li> <li>*Ley 20864 (2015/10)</li> <li>*Ley 20894 (2016/01)</li> </ul>	<p>*Crea el "Acuerdo de Unión Civil" y reforma la Ley previsional para incluir la categoría "Convivientes Civiles" como equiparable a "Conyuge", para gozar de los mismos beneficios de la ley previsional.</p> <p>*Cambia la rebaja en pago de salud de pensionados especiales (Ley 20531) por una exención total y establece un pago con recursos estatales por compensación para el Fondo Nacional de Salud. Reforma Art.23, Ley 20255, sobre la pensión de vejez y modifica elementos menores de acceso a cobros por muerte para beneficiarios del sistema solidario.</p> <p>*Reforma sobre Cotizaciones de Trabajadores Independientes: estipula que las AFP no podrán perseguir las deudas de trabajadores independientes; modifica condiciones para las cotizaciones y el efectivo acceso al "Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales" y prorroga fechas de entrada en vigencia de obligatoriedad de cotizaciones.</p>
Colombia	2006/08 - 2010/08	Álvaro Uribe 1	COL2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 3771 (2007/10)</li> <li>*Ley 1223 (2008/07)</li> <li>*Ley 1328 (2009/07)</li> <li>*Decreto 2373 (2010/07)</li> <li>*Decreto 2555 (2010/07)</li> <li>*Decreto 2949 (2010/08)</li> </ul>	<p>*Sobre Financiamiento de Programas de Asistencia a Adultos Mayores, y en particular sobre recursos de financiación provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP).</p> <p>*Adiciona el Rég. de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo al que se refiere la Ley 860 (2003) para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>*Crea sistema "multifondos" en régimen de inversión de AFP y reglamenta BEPS.</p> <p>*Reglamenta el Sis. de inversión de Multifondos para las AFP.</p> <p>*Reglamenta disposiciones sobre regímenes de inversión de multifondos (no trata de manera exclusiva temas del sistema previsional, sino cuestiones del Sector Financiero en general)</p> <p>*Modifica Decreto 2555 (2010) y establece metodología para el cálculo de la rentabilidad mínima que deberán garantizar las AFP a los afiliados.</p>

Colombia	2010/08 - 2014/08	Juan Manuel Santos 1	COL3	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 857 (2011/03)</li> <li>*Doc. CONPES Social No. 156 (2012/09)</li> <li>*Ley 1580 (2012/10)</li> <li>*Decreto 064(2013/04)</li> <li>*Decreto 288 (2014/02)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Modifica varios art. del Decreto 2555 (2010) sobre regímenes de inversión de los recursos de los fondos de cesantía y los de los fondos de pensiones obligatorias.</li> <li>*Pone a consideración del Consejo de Política Económica y Social (CONPES Social) el diseño e implementación de los BEPS como parte de los servicios sociales complementarios del Sis. de Seg. Social Integral, y como una nueva estrategia de los programas de gasto social para aumentar la protección para la vejez.</li> <li>*Crea la "Pensión Familiar"</li> <li>*Reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de BEPS.</li> <li>*Determina las condiciones para el otorgamiento de la "Pensión Familiar".</li> </ul>
Costa Rica	2002/05 - 2006/05	Abel Pacheco	CRI1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Acuerdo de Junta Directiva de la CCSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Crea prestación "Pensión Reducida de Vejez", y medidas para mejorar equidad de género</li> </ul>
República Dominicana	2004/08 - 2008/08	Leonel Fernández	DOM1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley 370-05 (2005/01)</li> <li>*Ley 188-07 (2007/08)</li> <li>*Ley 189-07 (2007/08)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Excluye a legisladores de cotizar al Sis. Dominicano de Seg. Social (SDSS).</li> <li>*Modifica Ley 87-01: % de cotización y disposiciones sobre inversión</li> <li>*Crea instrumento financiero que facilita pago de los empleadores de las deudas por cotización al SDSS.</li> </ul>
República Dominicana	2008/08 - 2012/08	Leonel Fernández	DOM2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 118-09 (2009/02)</li> <li>*Ley 177-09 (2009/06)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Reestructura sistema de Protección Social (Subsidios Focalizados, Prog. Focalizados de Transf. Condicionadas y Prog. Focalizados de Transf. No-Condicionadas). Incluye el "Prog. Protección a la Vejez en Pobreza Extrema" (PROVEE) (NO-Condicionado)</li> <li>*Otorga amnistía a empleadores (públicos y privados) por deudas relativas a aportes del trabajador y del empleador al SDSS.</li> </ul>
Ecuador	2007/01 - 2009/05	Rafael Correa 1	ECU1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley No. 2007-79 (2007/05)</li> <li>*Nueva Constitución del Ecuador (2008/10)</li> <li>*Ley No. 2009-s/n (2009/03)</li> <li>*Ley No. 2009-s/n (2009/04)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Reforma Art.63 (Ley 2001-55) sobre "Préstamos Quirografarios" (préstamos a afiliados y jubilados para libre uso), aumentando límite de 10 hasta 60 "Salarios Básicos Unificados" (SBU)</li> <li>*Nueva Constitución fortalece principios de administración pública (estatal) de seguridad social (prohíbe privatización)</li> <li>*Reforma Ley 2001-55: agrega a pensionados como beneficiarios de créditos hipotecarios, elimina plazo máximo de 3 años para cancelar pagos por mora patronal, aumenta el número de cotizaciones necesarias para solicitar devolución de los Fondos de Reserva, cambia el mecanismo de ajuste de las pensiones, entre otros.</li> <li>*Ley del BIESS: Crea institución financiera (BIESS) administradora de fondos previsionales. Deroga totalmente el "Titulo VIII del Libro Segundo de la Ley de Seguridad Social" (Ley 55/2001) que trataba "De la Administración y Control de los Fondos de Ahorro Previsional" (porque dicha Ley decretaba transformación en sistema Mixto)</li> </ul>
Ecuador	2009/05 - 2013/05	Rafael Correa 2	ECU2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto Ejecutivo No 1838 (2009/07)</li> <li>*Ley 2009-s/n (2009/07)</li> <li>*Ley 2010-s/n (2010/11)</li> <li>*Ley Orgánica de Discapacidades (2012/09)</li> <li>*Decreto Ejecutivo 1395 (2013/01)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Delega al Programa de Protección Social la administración de varios sub programas sociales; aumenta el BDH, la Pensión para Adultos Mayores y para Personas con Discapacidad a 35 dólares.</li> <li>*Modifica Ley 2001-55 sobre el pago de la prestación de cesantía. Crea el "Régimen Solidario de Cesantía".</li> <li>*Modifica Ley 2001-55 sobre la forma de ajuste de las pensiones (sustituye inflación por un "coeficiente de crecimiento")</li> <li>*Permite afiliación voluntaria de los discapacitados con los mismos derechos que en la afiliación voluntaria general.</li> <li>*Incrementa el valor del BDH, la Pensión para Adultos Mayores y para Personas con Discapacidad a 50 dólares.</li> </ul>



Ecuador	2013/05 - 2017/05	Rafael Correa 3	ECU3	*Ley s/n. Reformatoria LSS y Ley del BIESS (2014/11) *Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015/04)	*Dispone que "Fondos Complementarios Previsionales Cerrados" serán administrados por el IESS a través del BIESS. Además, dichos fondos no podrán dar lugar a pensiones con beneficios superiores a los del sistema general. *Crea el "Régimen de Pensiones del Trabajo No Remunerado en el Hogar", y cambia parcialmente reglas de financiamiento estatal (el "40%")
Guatemala	2004/01 - 2008/01	Oscar Berger	GTM1	*Decreto 85-2005 del Congreso de la Rep. de Guatemala (2005/11) *Decreto 39/2006 del Congreso de la Rep. de Guatemala (2006/11)	*Crea "Prog. Aporte Económico del Adulto Mayor" (PAEAM). Pensión asistencial 65+, condicionada a pobreza o discapacidad física o mental, y a no tener otro ingreso económico. *Modifica Ley del Programa de Aporte Económico: agrega certificado de discapacidad, cambia monto de pensión mensual, endurece vigilancia de no percibir otro ingreso. Crea la "Comisión Consultiva", y amplía fuentes de financiamiento específicas del Programa.
Guatemala	2008/01 - 2012- 01	Alvaro Colom	GTM2	*Acuerdo Gubernativo 381-2010, Min. Trabajo (2010/12) *Acuerdo Gubernativo 319-2011 Min. Trabajo (2011/09)	*Modifica Acuerdo 1124/2003: suprime concepto "cargas familiares" que podía aumentar tasa de sustitución. Crea límite de 80% en tasa de sustitución para pensión por Invalidez, Vejez y Gran Invalidez. Aumenta edad (de 60 a 62) y mínimo de años de aportes para acceder a pensión de vejez (hasta 240). *Modifica Acuerdo 284/1955: regulación del IGSS sobre funcionamiento de reg. especiales de pensiones.
Honduras	2010/01 - 2014/01	Porfirio Lobo	HND2	*Decreto No. 107 (2013/09)	*Crea formalmente el "Rég. de Aportaciones Privadas" (RAP) que recaudará y administrará aportaciones obrero-patronales y otros fondos o recursos cedidos para su administración a través de fideicomiso, y ofrecerá servicios financieros a sus afiliados. El RAP funciona como fondos de ahorro privados voluntarios.
Honduras	2014/01 - 2018/01	Juan O. Hernández	HND3	*Decreto Legislativo 56 (2015/05)	*Crea la Ley Marco del Sistema de Protección Social, que redefine como sistema multipilares, sistema mixto-integrado. Primer pilar público, de reparto, para aportes hasta 1 salario mínimo, y a partir de allí se aportará a un segundo pilar de capitalización individual. Ordena la reformar diversas leyes generales complementarias para transformación efectiva del sistema previsional.
México	2006/12 - 2012/12	Felipe Calderón	MEX2	*Decreto XXXX (2007/01) *Decreto de Nueva Ley ISSSTE (2007/03) *Reforma Ley SAR (2007/06/15) *Reforma Ley SAR (2007/06/28) *Circulares CONSAR /15-19 / 07-09 / 15-20 / 69-2 (2007/07) *Reforma Ley SAR (2009/01) *Reforma Ley ISSSTE (2011/05) *Reforma Ley ISSSTE (2012/05) *CONSAR (2012/10)	*Creación del "Programa 70 y más". PNC, de tipo asistencial, condicionada a pobreza, en zonas rurales y poblados pequeños *Elimina subsistema previsional de funcionarios públicos (ISSSTE) y pasan al sistema general (IMSS). *Varias modificaciones: Creación del indicador de "Rendimiento Neto" sobre ahorro previsional; Modificación de Junta de Gobierno de CONSAR, entre otros. *Reforma art. sobre delitos penales en que pueden incurrir las AFORE como facilitadoras. *Cambios en regímenes de inversión: amplía SIEFORE básicas de 2 a 5; amplía regímenes de inversión en cada SIEFORE, otorga permiso para invertir en "valores emitidos por Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces e instrumentos estructurados". *Reformas a la Ley SAR en temas de inversión de fondos para el retiro y sobre cobro de comisiones de las Afore. *Reformas sobre derechohabientes del pensionado (condiciones para heredar pensión). *Reforma sobre posibilidad de contratar créditos por parte del pensionista y de límites de éstos para ser descontados de su pensión. *Disposiciones generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

México	2012/12 - 2018/12	Enrique Peña Nieto	MEX3	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto XXXX (2013/01)</li> <li>*Reforma Ley SAR (2014/01)</li> <li>*Creacion de Pensión Universal: Reforma Constitucional y Ley General (2014/03)</li> <li>*Reforma Ley ISSSTE (2014/04)</li> <li>*Reforma Ley ISSSTE (2015/11)</li> <li>*Reforma Ley ISSSTE (2016/03)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Creación del Programa "Pensión para Adultos Mayores". Amplía "Programa 70 y más" a adultos 65+ sin ingresos de ningún tipo</li> <li>*Reformas a Ley SAR derivadas de reformas Hacendaria y "Prog. 65 y más" (Pensión No-contributiva)</li> <li>*Proceso de cambio de tercer orden fallido. Reforma aprobada en la Cámara de Diputados pero hasta ahora no se aprueba en Senado.</li> <li>*Reforma en temas de maternidad y cuidado de niños al nacer.</li> <li>*Reforma varios artículos: no se podran suspender prestaciones al trabajador por incumplimiento de pago de su empleador (estatal) y obligación de atender a mujeres con complicaciones obstétricas independientemente de ser derechohabiente o asegurada.</li> <li>*Reforma parcial sobre crédito para vivienda. Condiciones en particular para acceder a un segundo crédito de vivienda</li> </ul>
Nicaragua	2002/01 - 2007/1	Enrique Bolaños	NIC1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 25 (2005/04)</li> <li>*Ley 539. Ley de Seguridad Social (ley marco) (2005/09)</li> <li>*Ley 558. Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País (2005/10)</li> <li>*Ley 568 (2005/11)</li> <li>*Ley 607 (2006/12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Reforma al Decreto 975 (Reglamento General de la Ley de Seg. Social): cambio en forma de "contar" las semanas que se deben cotizar; establece salario máximo imponible; modificaciones menores a forma de recaudación de aportaciones del empleador y posibles sanciones. Afiliación Facultativa a regímenes de seguro específicos o "integral".</li> <li>*Deroga Ley 340 (2000) que introducía el sistema de cuentas individuales y Ley 388 (2001). Expide Ley Marco para el sistema de seguridad social, que en el caso de las pensiones significa un "retorno formal" al sistema de reparto.</li> <li>*Suspende entrada en vigencia de diversas Leyes Generales hasta 2007, como forma de compromiso entre las principales fuerzas políticas para superar la crisis política.</li> <li>*Deroga Ley 340 (2000) que creaba el sistema de cuentas Individuales y la Ley 388.</li> <li>*Adiciona párrafo al Art.50 del Decreto 974/AÑO: garantiza mantenimiento del valor de la pensión según tasa de cambio y establece límite superior de pensión en el equivalente en Córdoba a USD 1500.</li> </ul>
Nicaragua	2012/01 - 2017/01	Daniel Ortega 2	NIC2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 28 (2013/07)</li> <li>*Decreto Ejecutivo 39 (2013/12)</li> <li>*Ley 900 (2015/05)</li> <li>*Decreto Ejecutivo 12 (2015/05)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Crea prestación de "Pensión Reducida"</li> <li>*Reforma Reglamento de la Ley de Seg. Social (Decreto 975: aumenta gradualmente contribución patronal a riesgos de VIM, aumenta techo de salario máximo cotizante, cambios a fórmula de cálculo de pensión, ajuste de pensiones según salario promedio y poder adquisitivo de moneda local.</li> <li>*Crea en el ordenamiento jurídico la Pensión Reducida" para los afiliados al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). Referencia al Decreto 28/2013</li> <li>*Modifica montos de la Pensión Reducida: aumenta rangos y valores por rango.</li> </ul>
Panamá	2004/09 - 2009/07	Martín Torrijos	PAN1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley No. 17 (2005/06)</li> <li>*Ley Orgánica (marco) 51 (2005/12)9</li> <li>*Ley 2 (2007/01)</li> <li>*Ley 30 (2008/06)</li> <li>*Resolución núm. 41055-2009-JD (2009/02)</li> <li>*Ley 44 (2009-08)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Reforma el Sis. de Seg. Social y dicta otras disposiciones (No aplicada, derogada de inmediato por protestas sociales).</li> <li>*Crea nuevo sistema pensional Mixto (Reparto+Capitalización).</li> <li>*Modifica artículos de la Ley 51 (2005), del Decreto de Gabinete 68 (1970), y de la Ley 22 (2006): aumenta pensiones vigentes, aumenta monto mínimo de las pensiones de incapacidad absoluta permanente, entre otros.</li> <li>*Aumenta descuentos en ciertos servicios como medicamentos, servicios funerarios, entre otros.</li> <li>*Aprueba el Reglamento de Seg. Colectivos del Componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto.</li> <li>*Crea el Programa "100 a los 70": Programa Especial de Asistencia Económica para Adultos Mayores de 70 años o más sin jubilación ni pensión.</li> </ul>

Panamá	2009/07 - 2014/07	Ricardo Martinelli	PAN2	*Ley 86 (2010/11) *Ley 70 (2011/09) *Ley 117 (2013/12)	*Reforma (focaliza) el Programa "100 a los 70" *Modifica Ley 51 (2005) para aumentar pensiones y jubilaciones y adopta medidas para su efectividad. *Modifica Ley86 (2010): Cambió el nombre de "100 a los 70" a "120 a los 70", (incremento de B/.20.00 mensual.)
Perú	2006/07 - 2011/07	Alan García	PER2	*Decreto de Urgencia No 007 (2007/02) *Ley 28991 (2007/03) *Decreto Supremo 063-EF (2007/05) *Ley 29426 (2009/10) *Ley 29451 (2009/11) *Ley 29711 (2011/06) *Ley 29759 (2011/07)	*Crea una nueva "Pensión Complementaria" para población específica, con base en Leyes 27252 y 27617 (2000 y 2001), que no fue beneficiaria de estas leyes. *Crea mecanismo de desafiliación del SPP (privado) para pasar al SNP (público). Crea "Pensión Complementaria" en SPP, y crea REJA. *Expide el Reglamento de la Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementaria, y Régimen Especial de Jubilación anticipada. *Crea el Rég. Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones" (SPP) *Crea Pensión Familiar: "Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho" en el SNP *Modifica el art. 70 del Decreto Ley 19990: mejora condiciones del trabajador para informar y tener pruebas de sus periodos de cotización en el SNP. *Aumentó el límite legal máximo de inversiones en el extranjero para los fondos que administran las AFP.
Perú	2011/07 -2016/07	Ollanta Humala	PER3	*Decreto Supremo 081-PCM (2011/10) *Ley 29903 (2012/07) *Ley 29973 (2012/12) *Ley 30082 (2013/09) *Ley 30237 (2014/09) *Ley 30425 (2016/04) *Ley 30478 (2016/06)	*Crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" *Crea en SPP aporte obligatorio para trabaj. independientes, y "Pensiones Sociales" para microempresas. *Crea beneficios especiales para Personas con Discapacidad (PCD) en cuanto a pensión. *Modifica niveles de aportación para Trabajadores Independientes en el SNP y el SPP. *Deroga la obligatoriedad de aporte a pensión de los trabajadores independientes. Restituye la característica de Afiliación Voluntaria a cualquiera de los sistemas SNP o SPP. *Prorroga el REJA y crea mecanismos para "Devolución de Aportes" del SPP (AFP). *Precisa algunas características de la Ley 30425 (2016/04) que prorrogó el REJA y creó la posibilidad de Devolución de Aportes.
Paraguay	2003/08 - 2008/08	Nicanor Duarte	PRY1	Ley 2345 (2003/12) Ley 2755 (2005/09) Ley 3404 (2007/11)	*Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal (segundo régimen previsional más importante, de carácter público, y con mecanismo financiero de reparto). *Reforma Art.10, Ley 1286 (1987): modifica y amplía disposiciones de las leyes que rigen el Instituto de Previsión Social (IPS)", para abrir por 2 años posibilidad de reconocimiento de periodos de cotizaciones previos para acceder a jubilación. *Modifica Art.25, Ley 430 (1973) -que fue modificado por Ley 98/1992- sobre una modalidad especial de cotización luego de retirarse del trabajo para acceder a jubilación

Paraguay	2008/08 - 2012/06	Fernando Lugo	PRY2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley 3728 (2009/04)</li> <li>*Ley 3856 (2009/09)</li> <li>*Decreto 4392 (2010/05)</li> <li>*Ley 4252 (2010/12)</li> <li>*Ley 4290 (2011/03)</li> <li>*Ley 4370 (2001/06)</li> <li>*Ley 4426 (2011/08)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Crea PNC condicionada a pobreza ("Derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza").</li> <li>*Crea mecanismo para acumular años cotizados en diferentes cajas previsionales.</li> <li>*Reglamenta Ley 3856 (2009/09): establece cálculo para el Haber Jubilatorio a pagar por cada Caja Previsional.</li> <li>*Modifica artículos Ley 2345 (2003) sobre reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal: cambia forma de hacer cuentas, y divide entre subregímenes civiles y no-civiles de la Caja Fiscal, aumenta años mínimos de cotización para jubilación ordinaria, cambia tasa de sustitución mnínima, aumenta edad para jubilación obligatoria, entre otros.</li> <li>*Crea nueva prestación "Jubilación Proporcional"</li> <li>*Establece el seg. social obligatorio para Docentes Dependientes de Instituciones Educativas Privadas (se homologa en general a las condiciones del IPS, con financiación tripartita).</li> <li>*Establece un Haber Mínimo Jubilatorio y de Pensiones para los asegurados del IPS, que no podrá ser inferior al 33% del Salario Mínimo Legal Vigente.</li> </ul>
Paraguay	2013/08 - 2018/08	Horacio Cartes	PRY3	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley 5371 (2014/11)</li> <li>*Decreto 3303 (2015/04)</li> <li>*Ley 5483 (2015/09)</li> <li>*Decreto 6019 (2016/09)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Modifica Art.3, Ley 3728/2009 sobre Pensión NO-Contributiva de vejez: ratifica que el beneficio es incompatible con cualquier tipo de remuneración, pero se elimina la exclusión de quienes tienen deudas con el estado.</li> <li>*Modifican Decreto 4542/2010 que reglamenta la Ley 3728 (2009): establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.</li> <li>*Modifica Art.8, Ley 3728/2009 sobre Pensión NO-Contributiva de vejez: establece el apoyo de la Dir. General del Estado Civil (Min. Justicia) con listado de fallecimientos para remoción de listado de beneficiarios.</li> <li>*Establece el instrumento de focalización social "Ficha Social" para los beneficiarios del Prog de Pensión Alimentaria de Vejez (PNC)</li> </ul>
El Salvador	2004/06 - 2009/06	Elías Antonio Saca	SLV1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto Legislativo 347 (2004/06)</li> <li>*Decreto 53 del Poder Ejecutivo (2004/06)</li> <li>*Decreto Legislativo 891 (2005/12)</li> <li>*Decreto Legislativo 98 (2006/09)</li> <li>*Decreto Legislativo 100 (2006/09)</li> <li>*Decreto 277 (2007/05)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Establece edades mínimas obligatorias de jubilación (elimina posibilidad de jubilarse con 30+ años de aportes sin importar la edad)</li> <li>*Expide el "Reglamento de Pensiones Mínimas"</li> <li>*Crea la posibilidad de afiliarse como residente en el exterior, permite los traspasos de aseguradora, aumenta posibilidades de inversión.</li> <li>*Crea el "Fideicomiso de Obligaciones Previsionales", y permite que "optados" tengan pensión por reparto.</li> <li>*Otorgó derechos adicionales a los "Optados" (población que podía optar por ingresar al sis. SAP o quedarse en el sis. público).</li> <li>*Reforma art. 219, Ley de Pensiones (1996): añade "en el caso de los funcionarios de elección popular y los elegidos por la Asamblea Legislativa podrán obtener su pensión de vejez, sin necesidad de renunciar al cargo para el cuál fueron electos."</li> </ul>
El Salvador	2009/06 - 2014/06	Mauricio Funes	SLV2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 64 (2010/05)</li> <li>Decreto Legislativo 1036 (2012/03)</li> <li>Decreto Legislativo 278 (2013/02)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Reglamento de Aplicación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (no hay reformas).</li> <li>*Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones (no modifica formalmente los requisitos de edad y tiempo de cotizaciones, pero en la práctica los flexibilizaron). Se reducen costos y aumentan las prestaciones del sistema de pensiones.</li> <li>*Sobre régimen transitorio de retiro voluntario: otorga el pago de una indemnización para aquellos empleados que ya gozan de su pensión de vejez o que se encuentran tramitándola.</li> </ul>

El Salvador	2014/06 - 2019/06	Salvador Sánchez Cerén	SLV3	Decreto 787 (2017/09) Decreto 788 (2017/09)	*Cambia reglas liquidación de jubilación, y crea mecanismo de acceso al ahorro previsional y sist. "multifondos" de inversión. *Reformas a la Ley de Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
Uruguay	2005/03 - 2010/03	Tabaré Vázquez	URY1	*Ley 17963 (2006/05) *Ley 17993 (2006/07) *Ley 18095 (2006/12) *Ley 18127 (2007/05) *Ley 18246 (2007/12) *Ley 18241 (2007/12) *Decreto 281 (2008/06) *Decreto 291 (2008/06) *Ley 18314 (2008/06) *Ley 18356 (2008/09) *Ley 18395 (2008/10) *Ley 18574 (2009/09) *Ley 18607 (2009/09)	*Crea régimen de regularización de deudas con el Banco de Prevision Social (BPS) para trabajadores "no dependientes". Se podrá la deuda hasta en 36 cuotas, y algunos beneficiarios podrán pagar mientras reciben su jubilación. *Modifica causal de jubilación por edad avanzada Reg. especial profesores universitarios (Ley 17738/2004) *Crea prima por edad para quienes tengan jubilación del BPS de baja cuantía para personas de 70+ y de bajos ingresos. *Permite a las AFAP invertir en valores emitidos por Organismos Internacionales **"Ley de Unión Concubinaria": homologa derechos civiles relacionados con jubilación de "matrimonios". *Crea prestación NO-Contributiva para personas 65-70 años de hogares con "carencias críticas" (pobreza extrema). *Reglamenta desafiliación del Rég. Mixto para personas que tenían 40+ años en 1996 y para "optantes" (medida basada en Decretos 526/1996 (Art.24), 001/2000, 465/2004, que señalaban posible desafiliación por "no-conveniencia") *Complementa Decreto 281(2008) que Reglamentó la Desafiliación del Régimen Mixto de los Optantes. *Crea "Impuesto de Asistencia a la Seg. Social" (IASS) sobre Jubilaciones, escalonado, progresivo, destinado al BPS. *Modifica cobro comisiones AFAP: solo se podrá cobrar como proporción del aporte que le dio origen (no sobre saldo). *Flexibiliza condiciones de acceso a jubilación (aportes mínimos, edad y tasa de sustitución). Crea compensación para mujeres por hijos nacidos vivos y adoptados *Autoriza a las AFAP invertir recursos previsionales en "Notas de crédito hipotecarias" hasta por 25%. *Extiende rég. de regularización de deudas de la Ley 17963/2006 para organizaciones deportivas sin ánimo de lucro
Uruguay	2010/03 - 2015/03	José Mujica	URY2	*Ley 18673 (2010/08) *Ley 18783 (2011/08) *Ley 18910 (2012/05) *Ley 19003 (2012/11) *Ley 19039 (2013/07) *Ley 19149 (2013/11) *Ley 19160 (2013/11) *Ley 19162 (2013/11) *Ley 19185 (2014/01)	*Modifica Ley 16713, sobre información de tasas de rentabilidad, e inversiones permitidas y prohibiciones. Permite invertir a las AFAP en préstamos para afiliados y beneficiarios (máx. 15%) *Elimina regulación para cotizaciones de "empresas unipersonales" (deroga Art.178, Ley 16.713/1995) *Faculta al poder Ejecutivo para aumentar exención del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). *Establece ajuste en monto y condiciones de ingreso para beneficiarios de "prima por edad" (creada por Ley 18095/2007), según "unidad reajutable" (Art.39, Ley 13728/1968) calculada edel año anterior *Crea "Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos", a cargo del BPS. Mensual, equivalente 6 BPC (unidad de cuenta) *Reglas de inversión: podrán comprometerse inversiones futuras que no superen el 20% del Fondo, y máx. por 5 años. *Crea régimen especial "de jubilación parcial", para trabajadores dependientes "en actividades con afiliación 'Industria y comercio' o afiliación 'Rural o doméstico'". Hace compatible trabajo medio tiempo (4h) y pensión 50%. *Crea mecanismo de desafiliación del rég. mixto (para "optantes" y personas de 40+ en 1996/04/01), por única vez e irrevocable. Crea dos "subfondos" en AFAP: de acumulación (hasta 55 años) y de retiro (con inversiones restrictivas) *Extiende alcance y vigencia de rég. de regularización de deudas establecido por leyes 17963/2006 y 18607/2009. Beneficia instituciones sin animo de lucro, pequeñas y medianas empresas y trabajadores "no-dependientes" hasta 2013/07/31.

Venezuela	2001/01 - 2007/01	Hugo Chávez	VEN1	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Ley Org. Seg. Social (LOSS) (2002/12)</li> <li>*Decreto 4269 (2006/02)</li> <li>*Ley: reforma parcial de Ley rég. previsional funcionarios públicos (2006/04)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Redefine el Sist. de Seg. Social dejando formalmente sin efecto la "Ley Orgánica de Seg. Social Integral" (1997-12-30) que había decretado la transformación del IVSS y régimen previsional Mixto (pero que desde Decreto 366/1999 fue suspendida y nunca se implementó)</li> <li>*Crea programa especial de jubilación para personas con edad cumplida y con aportes incompletos. Permite pagar aportes faltantes hasta en 1 año, y en ciertos casos el estado asumirá el pago.</li> <li>*Flexibiliza jubilación en Rég. especial Funcionarios Públicos. Permite pagar aportes adeudados mientras se goza de jubilación, acumular aportes hechos en otros regímenes.</li> </ul>
Venezuela	2007/01 - 2013/01	Hugo Chávez	VEN2	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Decreto 5370 (2007/05)</li> <li>*Ley reforma parcial LOSS (2007/12)</li> <li>*Decreto-Ley 6266 (2008/07)</li> <li>*Ley reforma parcial Reg. Especial Funcionarios (2010/04)</li> <li>*Ley reforma parcial Decreto-Ley 6266 (2010/04)</li> <li>*Decreto 7401 (2010/04)</li> <li>*Decreto 7402 (2010/04)</li> <li>*Decreto 8694 (2011/12)</li> <li>*Decreto-Ley 8921 (2012/04)</li> <li>*Ley reforma parcial Decreto-Ley 6243 (2012/04)</li> <li>*Decreto-Ley 9053 (2012/06)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Crea programa "excepcional y temporal" en IVSS para 50mil mujeres de 65+ que no alcanzan 15 años de aportes mínimos. Estado asume costos. Incompatible con percibir otras rentas públicas o privadas.</li> <li>*Elimina disposición que establecía eliminación programada del Inst. Venezolano de Seg. Social (IVSS)</li> <li>*Ajusta medidas específicas sobre intereses y definición de faltas (leves-graves) de afiliados al IVSS</li> <li>*Establece que pensión de sobreviviente no podrá ser inferior al salario mínimo nacional</li> <li>*Pensión de sobreviviente en sistema general en IVSS no será menor a salario mínimo nacional.</li> <li>*Crea Programa "excepcional y temporal" (Mayo-Diciembre de 2007) de jubilación de vejez para afiliados al IVSS, que hayan cumplido la edad y tengan aportes mínimos incompletos.</li> <li>*Ordena al IVSS otorgar pensión de vejez a 20 mil campesinos y pescadores.</li> <li>*Crea la "Gran Misión en Amor Mayor Venezuela" (GMAM) a cargo del IVSS. Otorga PNC de vejez de 1 salario mínimo, para adultos mayores en hogares pobres.</li> <li>*Flexibiliza condiciones para solicitar continuidad como afiliado en IVSS cuando se pierda la condición de trabajador dependiente</li> <li>*Establece que Superintendente y Tesorero de Seg. Social serán nombrados por presidente y no por Asamblea. Elimina periodo en el cargo y causales de remoción del mismo.</li> <li>*Crea programa "Fondo Nacional de Prestaciones Sociales" que permite que trabajadores depositen sus prestaciones en cuentas individuales en instituciones financieras de la Banca Pública</li> </ul>

**Tablas de resumen sobre información estadística y pertenencia a conjuntos definidos para el análisis combinatorio**

CASO	¿Fortalece principio Solidaridad Social?			*¿Existió reforma estructural en 80 o 90? *¿Alta participación de Ahorro individual dentro de sistema previsional?			¿Gob Izquierda o Centro-Izquierda? (Centro-Derecha o Derecha)				Relación Ejecutivo-Legislativo (¿mayoría parlam?)	
	PROSOL	csQCA	fsQCA (4 Val)	LEGADO	csQCA	fsQCA (4 Val)	IDEOL	csQCA	RADICAL	fsQCA (4 Val)	MAYORIA	fsQCA (4 val)
ARG1	SOL	1,00	1,00	MIX	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	SM	0,00
ARG2	SOL	1,00	1,00	MIX	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	MC	1,00
ARG3	SOL	1,00	0,67	MIX	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	MS	1,00
BOL1	SOL	1,00	1,00	CCI	1,00	1,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	SM	0,00
BOL2	SOL	1,00	1,00	CCI	1,00	1,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	MC	1,00
BRA	AHO	0,00	0,33	SS	0,00	0,33	IZQ	1,00	0,00	0,67	MS	1,00
CHL1	SOL	1,00	1,00	CCI	1,00	1,00	IZQ	1,00	0,00	0,67	MS	1,00
CHL2	AHO	0,00	0,33	CCI	1,00	1,00	IZQ	1,00	0,00	0,67	MS	1,00
COL1	AHO	0,00	0,33	PAR	1,00	0,67	DER	0,00	0,50	0,00	MC	1,00
COL2	AHO	0,00	0,33	PAR	1,00	0,67	DER	0,00	0,50	0,00	MS	1,00
CRI	SOL	1,00	0,67	MIX	1,00	0,67	DER	0,00	0,00	0,33	SM	0,00
DOM1	AHO	0,00	0,33	CCI	1,00	1,00	DER	0,00	0,00	0,33	SM	0,00
DOM2	AHO	0,00	0,33	CCI	1,00	1,00	DER	0,00	0,00	0,33	MS	1,00
ECU1	SOL	1,00	0,67	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	SM	0,00
ECU2	SOL	1,00	0,67	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	MS	1,00
ECU3	SOL	1,00	0,67	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	MC	1,00
GTM1	AHO	0,00	0,33	SS	0,00	0,00	DER	0,00	0,50	0,00	SM	0,00
HND1	AHO	0,00	0,00	SS	0,00	0,33	DER	0,00	0,64	0,00	MS	1,00
HND2	AHO	0,00	0,00	SS	0,00	0,33	DER	0,00	0,50	0,00	MS	1,00
MEX1	AHO	0,00	0,00	CCI	1,00	1,00	DER	0,00	0,00	0,33	SM	0,00
MEX2	AHO	0,00	0,33	CCI	1,00	1,00	DER	0,00	0,00	0,33	SM	0,00
NIC	SOL	1,00	0,67	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	SM	0,00
PAN	AHO	0,00	1,00	SS	0,00	0,00	DER	0,00	0,00	0,33	MS	1,00
PER1	SOL	1,00	0,67	PAR	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	SM	0,00
PER2	AHO	0,00	0,33	PAR	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	SM	0,00
PRY1	SOL	1,00	0,67	SS	0,00	0,00	DER	0,00	0,00	0,33	MS	1,00
PRY2	SOL	1,00	0,67	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	0,00	0,67	SM	0,00
PRY3	AHO	0,00	0,33	SS	0,00	0,00	DER	0,00	0,00	0,33	MS	1,00
SLV1	AHO	0,00	0,33	CCI	1,00	1,00	DER	0,00	0,50	0,00	SM	0,00
SLV2	AHO	0,00	0,33	CCI	1,00	1,00	IZQ	1,00	0,25	0,67	SM	0,00
URY1	SOL	1,00	0,67	MIX	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	MS	1,00
URY2	SOL	1,00	0,67	MIX	1,00	0,67	IZQ	1,00	0,00	0,67	MS	1,00
VEN1	SOL	1,00	1,00	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	MC	1,00
VEN2	SOL	1,00	1,00	SS	0,00	0,00	IZQ	1,00	1,00	1,00	MC	1,00

Conjunto de países con malos resultados de la política previsional (gobierno previo) COTIZA < 45%; PENSIONT < 45%; PENSIONC < 45%; POBREZA >= 25%						
CASO	COTIZA	PENSIONT	PENSIONC	POBREZA	fsQCA (6 Val)	VARIABLE RESUMEN
ARG1	38,58	70,11	70,11	18,05	0,20	1,00
ARG2	42,57	73,04	73,04	17,15	0,00	0,00
ARG3	49,36	89,94	89,94	2,27	0,00	0,00
BOL1	12,88	83,68	16,03	57,60	0,80	4,00
BOL2	16,75	92,65	19,69	46,90	0,80	4,00
BRA	49,89	85,80	85,80	9,95	0,00	0,00
CHL1	60,54	71,28	61,02	8,05	0,00	0,00
CHL2	65,55	83,45	59,85	5,10	0,00	0,00
COL1	26,94	18,60	18,60	37,35	0,60	3,00
COL2	31,34	24,94	22,38	31,63	0,60	3,00
CRI	65,51	38,76	33,59	26,10	0,40	2,00
DOM1	23,24	11,98	11,98	53,50	1,00	5,00
DOM2	29,28	12,06	12,06	51,13	1,00	5,00
ECU1	29,14	31,63	15,73	40,98	1,00	5,00
ECU2	30,22	39,68	18,95	35,05	0,60	3,00
ECU3	39,10	59,04	22,05	31,20	0,40	2,00
GTM1	20,67	10,96	10,96	44,40	1,00	5,00
HND1	21,01	7,26	6,41	66,00	1,00	5,00
HND2	18,93	8,20	7,71	67,35	1,00	5,00
MEX1	36,58	24,24	20,09	29,32	0,60	3,00
MEX2	35,30	47,12	24,88	26,43	0,40	2,00
NIC	20,55	19,89	10,74	54,30	1,00	5,00
PAN	51,58	42,06	42,06	28,22	0,20	1,00
PER1	15,10	22,54	22,54	38,38	0,60	3,00
PER2	19,21	26,51	26,51	31,30	0,60	3,00
PRY1	15,00	17,83	17,83	47,20	1,00	5,00
PRY2	16,63	15,05	15,05	48,32	1,00	5,00
PRY3	21,59	21,51	15,82	47,80	1,00	5,00
SLV1	31,94	14,49	14,51	45,20	1,00	5,00
SLV2	32,22	14,18	14,18	42,83	1,00	5,00
URY1	54,65	85,03	85,03	2,80	0,00	0,00
URY2	65,41	85,12	85,12	3,28	0,00	0,00
VEN1	39,06	22,40	22,40	41,90	1,00	5,00
VEN2	37,16	27,26	27,26	37,03	0,60	3,00



	Índice Envejecimiento (65+ / 0-14)	Relación dependencia (65+ / PEA)	Población 60+ / total	Expectativa de vida al nacer	Expectativa de vida a 60 años	Tasa global fecundidad (hijos / mujer)	Tipo de envejecimiento	
CASO	INDENV	RELDEPV	ENVEJ	EXPVIDA	EXVIDA60	TGFECUN	TENVEJ	fsQCA (4 Val)
ARG1	48,34	15,96	13,53	73,28	19,87	2,63	AM	0,67
ARG2	51,36	16,06	13,83	74,34	20,30	2,52	AM	0,67
ARG3	55,61	16,33	14,39	75,18	20,81	2,40	AM	0,67
BOL1	21,22	9,30	7,77	62,11	18,31	3,82	IN	0,00
BOL2	24,07	10,03	8,35	64,95	19,67	3,39	IN	0,00
BRA	31,62	8,86	8,68	71,10	19,94	2,13	MO	0,33
CHL1	47,98	12,20	11,79	77,37	22,04	2,03	AM	0,67
CHL2	58,56	13,52	13,15	78,13	22,51	1,94	AM	0,67
COL1	26,43	7,86	7,65	71,67	20,23	2,30	MO	0,33
COL2	34,00	8,66	8,97	72,86	20,88	2,10	MO	0,33
CRI	27,11	8,96	8,34	77,03	21,95	2,61	MO	0,33
DOM1	21,44	8,58	7,51	70,04	20,63	2,98	MO	0,33
DOM2	24,05	9,30	7,99	71,09	20,99	2,83	MO	0,33
ECU1	24,49	8,97	8,00	73,62	22,65	2,88	MO	0,33
ECU2	24,49	8,97	8,00	73,62	22,65	2,88	MO	0,33
ECU3	28,27	9,66	8,69	74,57	22,66	2,73	MO	0,33
GTM1	13,26	7,62	5,80	66,55	18,78	4,83	IN	0,00
HND1	13,71	6,86	5,47	72,01	21,65	3,15	IN	0,00
HND2	15,97	6,82	5,85	72,88	22,10	2,65	IN	0,00
MEX1	23,91	8,63	7,72	74,90	21,50	2,61	MO	0,33
MEX2	28,18	9,17	8,40	75,72	22,23	2,40	MO	0,33
NIC	19,92	7,58	6,53	72,83	21,46	2,56	MO	0,33
PAN	25,01	8,83	8,00	74,60	21,86	2,81	MO	0,33
PER1	25,64	9,04	8,13	71,60	20,18	2,80	MO	0,33
PER2	30,47	9,62	8,95	73,15	20,81	2,60	MO	0,33
PRY1	17,12	7,74	6,54	69,40	19,49	3,88	IN	0,00
PRY2	20,04	8,07	7,07	70,76	20,26	3,24	MO	0,33
PRY3	24,13	8,61	7,89	71,75	20,67	2,89	MO	0,33
SLV1	22,42	9,49	8,21	68,02	18,84	3,34	MO	0,33
SLV2	26,25	10,77	9,12	69,57	19,66	2,72	MO	0,33
URY1	70,66	9,49	17,36	75,33	20,75	2,20	AV	1,00
URY2	75,12	10,77	17,86	76,20	21,47	2,12	AV	1,00
VEN1	19,31	20,99	6,60	71,62	19,43	2,94	MO	0,33
VEN2	23,21	21,59	7,36	72,82	20,34	2,72	MO	0,33

CASO	INFORMAL	PIBPC	PIB	DEUDA	GSOCIAL	PPROSOC	Variable Resumen	fsQCA (6 Val)
ARG1	42,23	-2,90	-1,81	70,00	8,67	74,77	4,00	0,80
ARG2	21,03	7,59	8,73	64,78	8,49	72,93	2,00	0,40
ARG3	39,00	2,50	3,57	46,59	10,98	73,40	3,00	0,60
BOL1	68,33	1,95	3,77	50,00	12,84	36,74	4,00	0,80
BOL2	60,70	2,97	4,72	39,63	12,00	35,77	2,00	0,40
BRA	43,13	2,28	3,52	63,30	10,90	80,99	5,00	1,00
CHL1	31,75	3,61	4,26	13,18	13,64	50,96	2,00	0,40
CHL2	27,95	4,36	5,26	19,81	14,69	43,53	2,00	0,40
COL1	58,60	3,78	5,16	35,35	7,15	49,05	2,00	0,40
COL2	59,37	2,82	4,02	38,36	8,22	52,60	2,00	0,40
CRI	39,35	2,41	4,56	46,00	6,02	39,02	2,00	0,40
DOM1	46,48	0,50	2,16	20,60	5,81	24,56	2,00	0,40
DOM2	49,03	5,79	7,90	20,88	6,54	32,71	1,00	0,20
ECU1	56,83	3,43	5,16	26,46	3,96	11,13	1,00	0,20
ECU2	56,80	2,53	4,27	23,72	5,92	17,43	1,00	0,20
ECU3	55,33	2,72	4,40	18,77	8,24	18,09	1,00	0,20
GTM1	55,10	0,71	3,08	21,62	7,06	18,98	2,00	0,40
HND1	43,73	1,43	3,64	29,11	10,49	5,18	3,00	0,60
HND2	51,10	1,71	3,62	36,24	11,02	10,13	3,00	0,60
MEX1	44,82	0,62	1,95	19,76	7,87	22,28	2,00	0,40
MEX2	44,47	0,20	1,76	24,99	10,34	30,17	3,00	0,60
NIC	43,40	1,89	3,19	33,70	9,24	7,08	2,00	0,40
PAN	37,24	1,49	3,45	61,14	8,24	14,78	2,00	0,40
PER1	62,13	4,37	5,68	31,08	8,07	53,81	2,00	0,40
PER2	59,02	5,35	6,68	22,81	5,15	52,43	2,00	0,40
PRY1	60,95	-1,96	-0,04	19,74	8,14	37,23	2,00	0,40
PRY2	58,98	2,99	4,56	16,05	7,91	35,46	1,00	0,20
PRY3	53,54	3,85	5,25	12,17	10,25	35,12	2,00	0,40
SLV1	53,70	0,80	2,39	40,29	6,92	19,85	3,00	0,60
SLV2	55,00	1,92	2,89	38,21	6,83	17,93	2,00	0,40
URY1	41,10	-1,62	-0,37	63,00	13,47	44,86	5,00	1,00
URY2	39,82	5,66	5,74	55,36	13,47	44,86	3,00	0,60
VEN1	55,60	-1,13	0,84	24,07	10,11	23,12	3,00	0,60
VEN2	55,75	2,38	4,21	24,07	10,80	19,93	3,00	0,60

## **Consideraciones sobre algunos casos que se han excluido del análisis QCA**

\*Gobiernos que no cumplieron la mayor parte de su periodo presidencial no son tenidos en cuenta. Tampoco gobiernos que fueron cesados de sus cargos antes de cumplir al menos la mitad de su periodo presidencial.

-COL: Primer gobierno de Uribe (2002-2006) a pesar de importancia en reformas que fortalecen privatización.

-MEX: Sexenio de Fox que terminó en 2006. Hubo reformas importantes como introducción de multifondos y medidas sobre cobro de comisiones de AFP

-NIC: Enrique Bolaños 2002-2007. Las reformas que hizo básicamente consistieron en diferentes normas que postergaron la entrada en vigencia de la reforma mixta que había sido aprobada años antes. Finalmente, se llegó al acuerdo político de que se parara cualquier reforma general del sistema de seguridad social hasta que llegara al gobierno en propiedad un nuevo presidente en 2007.

-PER: Gobierno de Toledo 2001-2006. Hubo reformas importantes: multifondos y garantía de pensión mínima

-SLV: Sánchez Cerén 2014-2019. Fuera de alcance temporal. Reformas no muy significativas, aunque es el periodo en el que se planean nuevas reformas

\*Gobiernos no elegidos popularmente también se dejan por fuera

-PRY: Federico Franco (sucesor Lugo)

\*Gobiernos que NO-cumplen su periodo completo entre los años 2005-2015 (antes o después) que solo hicieron reformas de primer orden.

-PRY: Federico Franco (sucesor Lugo) → solo estuvo uno o dos años de un total de 6 en el periodo de gobierno

\*Periodos de gobierno con reformas de muy poca importancia: ajustes periódicos de montos de jubilación; reformas de calibración que tienen su explicación en reformas previas que establecieron estos ajustes periódicos, entre otros.

-BRA: Lula 2003-2007. Reforma constitucional solo de Rég. especial de funcionarios + Dilma 2011-2015. Crea Rég. Previsional Complementario para servidores públicos, y crea diferentes grados de invalidez en Reg. General

-CHL: Piñera 2010-2014. Cambios muy menores sobre fecha para hacer trámite de pensiones solidarias, y eliminación de pago de impuestos por pensiones solidarias

-CRI: Oscar Arias y Laura Chinchilla. Hacen reformas de primer orden, de muy poca importancia, y algunas de estas tienen su motivación en la reforma de 2005 (medidas programadas)

-DOM: Danilo Medina 2012-2016. Modifica fórmula de indexación de pensiones.

-GTM: Otto Pérez 2012-2015. Calibración de medidas que tumbó la Corte Constitucional. Vuelve a dejar igual que en 2010

-GTM: Álvaro Colom 2008-2012: reformas sobre aumento de edad de jubilación y cotizaciones mínimas que se hace a través de Acuerdos Gubernativos del Min Trabajo y los directivos del IGSS, sin pasar por parlamento. Posteriormente estas medidas fueron revocadas parcialmente por orden judicial.

-HND: Gobierno de Manuel Zelaya: solo se creó la Ley del Adulto Mayor que declara derechos de esta población a los que el estado se compromete a dar cumplimiento, pero no modifica ningún aspecto de la política previsional.

-NIC: Ortega 2007-2012

-PAN: Ricardo Martinelli 2009-2014. Solamente ajusta límites de pensiones mínimas, y focaliza programa de transferencias monetarias “100 a los 70” y aumenta su monto a “120 a los 70”

### **Guatemala:**

- El Art. 19 del Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala “Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social” (IGSS), autoriza que la Junta Directiva del IGSS (mediante la expedición de Acuerdos) pueda realizar “reformas paramétricas” al sistema previsional sin necesidad de pasar por el parlamento (pero con aprobación del Ejecutivo – Min. Trabajo), con el objetivo de mantener el estado financiero del sistema. Las “reformas paramétricas” se hacen mediante creación o cambios en los Reglamentos, como el “Reglamento sobre Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia”, pero pueden tener alcances importantes como aumento de edad y/o periodos mínimos de cotizaciones para acceder a jubilación.
- Este tipo de mecanismo de reforma “paramétrica” es de alguna manera excepcional en la región. Lo más frecuente es que siempre se deba pasar por el control parlamentario a la hora de hacer este tipo de reformas. Por esta razón no es apropiado incluir estas reformas en el análisis comparado.

- Es importante evaluar si esto se presenta en más países.

#### **Venezuela:**

- Es difícil incluir estos casos en el análisis debido a que el proceso jurídico-político mediante el cual se llevaron a cabo las reformas tiene características de excepcionalidad frente al proceso democrático (formal): todos los cambios relevantes fueron hechos en la forma de “Decretos con fuerza de Ley” emitidos por el Ejecutivo Nacional, sin ningún debate y control parlamentario que pueda mostrar la correlación de fuerzas en el país.

#### **Argentina:**

- Dos reformas conocidas como “moratorias”, Decreto 1454/2005 y Ley 26970/2014, son en sentido estricto cambios de primer orden, calibraciones o ajustes a lo establecido inicialmente en la Ley 24476/1995 que creó un “Régimen de Regularización de Deudas para Trabajadores Autónomos”. Estas reformas son muy importantes para comprender el desarrollo del sistema previsional argentino en el siglo XXI, sin embargo, conceptualmente no encajan en una categoría de cambios importantes, y por ello se quedan por fuera del QCA.

#### **Ecuador y Bolivia – Constituyentes y Nuevas Constituciones**

- En estos dos países existe una reforma similar dentro de la nueva constitución. Se introdujo la prohibición expresa de privatizar, y en el caso boliviano también se prohibió concesionar, la administración del sistema de seguridad social (y en particular la administración del sistema de ahorro previsional). Como las reformas constitucionales son de tipo general y no específicas del tema previsional no es conveniente agregarlas como casos en el QCA porque estaríamos comparando eventos de naturaleza muy distinta.

## Consideraciones teóricas sobre resultados, factores causales e hipótesis que las relacionan

Resultado 1 (R1) Tipo de Cambio: cambio paradigmático SI / NO

Resultado 2 (R2) Dirección del Cambio

Variable	Código	Concepto	Valores conceptuales	Valores csQCA
Resultado 1	R1	Tipo/Alcance del cambio  <b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países/gobiernos que realizaron reformas de tercer orden en el sistema previsional"	SÍ (Cambio de 3 Orden)  NO, (Cambios 1 o 2 Orden)	1  0
Resultado 2	R2	Dirección del Cambio  <b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que hicieron reformas previsionales (de cualquier tipo/alcance) tendientes a fortalecer el principio de solidaridad social"	Fortalecimiento de principio:  (a) Solidaridad Social (b) Ahorro Individual  <b>fsQCA (4 valores)</b>  *1,00 Fortalece exclusivamente principio de Solidaridad Social  *0,67 Fortalece principio de solidaridad social, pero contiene elementos de ahorro individual  *0,33 Fortalece principio de ahorro individual, aunque contiene elementos de solidaridad social  *0,00 Fortalece exclusivamente el principio de Ahorro Individual	1 0  <b>fsQCA</b>  1,00  0,67  0,33  0,00
Instituciones - Legado	LEG	Statu-Quo del sistema previsional en el momento de la reforma.  <b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que realizaron reformas estructurales en el sistema previsional, en los años 80 o 90, que introdujeron el sistema de cuentas y capitalización individuales"  Hasta el año 2008, por coincidencia en América Latina, todos aquellos que no son exclusivos de reparto es porque tuvieron una reforma en los años noventa (ochentas en el caso Chile) que introdujo (total o parcialmente) el sistema de cuentas individuales.	Tipo de sistema previsional: (a) Reparto (REP) (b) Capitaliz. Individual (CAP) (c) Mixto (MIX) (d) Paralelo (PAR)  <b>fsQCA (4 valores)</b>  *1,00 CI exclusiva en el sistema previsional general (CAP)  *0,67 CI dominante, aunque no-exclusiva, pero formalmente integrada en	0 1 1 1  <b>fsQCA</b>  1,00  0,67

		<p>Por tanto, hipotéticamente se puede asumir que esta característica debe funcionar en asocio con la ideología del gobierno de turno para producir cambios paradigmáticos, en una relación inversa. Es decir, un gobierno de centro-izquierda en un sistema previsional que se basa exclusivamente en el ahorro individual tiene más incentivos para emprender un cambio paradigmático. Lo mismo se puede afirmar de un gobierno de centro-derecha en un sistema previsional basado exclusivamente en el reparto.</p> <p>En el medio, existen reformas de menor alcance que hacen los gobiernos fortaleciendo el principio de ahorro individual los de centro-derecha y fortaleciendo el principio de solidaridad social los de centro-izquierda, sin que ocurran cambios paradigmáticos</p>	<p>sistema previsional general (MIX+PAR)</p> <p>*0,33 Sistema previsional predominantemente basado en reparto, que permite esquemas de CI específicos complementarios en sistema general</p> <p>0,00 Sistema previsional exclusivo de reparto (por lo menos en esquema general)</p>	<p>0,33</p> <p>0,00</p>
Ideas - Poder	IDEOL	<p>Tendencia ideológica del gobierno.</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que tienen gobiernos de izquierda o centro-izquierda"</p> <p>Se distingue de manera general, y con cierta referencia a la ubicación en el espectro ideológico relativa al conjunto de fuerzas políticas de cada país.</p> <p>Esta condición causal es más relevante para evaluar la dirección del cambio, y no el alcance/tipo del cambio.</p> <p>Una hipótesis respecto de la dirección del cambio es que los gobiernos de izquierda/centro-izquierda tienden a hacer reformas que fortalecen el principio de solidaridad social y la participación del estado en el sistema previsional. Y al contrario, los gobiernos de derecha/centro-derecha tienden a hacer reformas que fortalecen el principio de ahorro individual y la mayor participación del mercado en el sistema previsional</p>	<p>Solo dos opciones amplias: (a) Izquierda y Centro-Izquierda (b) Derecha y Centro-Derecha</p> <p><b>fsQCA (4 valores)</b> 1,00 Izquierda 0,67 Centro-Izquierda 0,33 Centro-Derecha 0,00 Derecha</p>	<p>1 0</p> <p><b>fsQCA</b> 1,00 0,67 0,33 0,00</p>
Desempeño 1	COT	<p>Hay tres grupos de países según el nivel de cobertura previsional medida como cotizantes efectivos (sobre el total de ocupados):</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que tienen bajo desempeño (malos resultados) de su política previsional en cuanto a la cobertura en la edad activa (ocupados/cotizantes&lt;50%)"</p> <p>*Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Costa Rica tienen cobertura superior al 60%, y Panamá ligeramente superior a 50%</p> <p>*Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Paraguay, El Salvador, México, tienen cobertura igual o menor a 33%</p>	<p>La cobertura puede ser:</p> <p>(a) Media-Alta =&gt; 50%</p> <p>(b) Baja =&gt;33% y &lt;50%</p> <p>(c) Muy baja &lt; 33%</p> <p><b>fsQCA (6 valores)</b> 1.00 (X &lt; 20,0%) 0,80 (20,0 ≤ X &lt; 35) 0,60 (35,0 ≤ X &lt; 45,0) 0,40 (45,0 ≤ X &lt; 55,0) 0,20 (55,0 ≤ X &lt; 70,0) 0,00 (X ≥ 70,0%)</p>	<p>0 1 1</p> <p><b>fsQCA</b> 0,00 0,20 0,40 0,60 0,80 1,00</p>

		<p>*Colombia, R. Dominicana, Ecuador, Venezuela, tienen cobertura previsional entre 34% - 45%</p> <p><b>Hipótesis (relación inversa)</b> Donde el desempeño de la política previsional (sus resultados) son peores, existen mayores incentivos para emprender grandes reformas previsionales</p> <p>Se puede ensayar una combinación de dos mediciones sobre el mismo parámetro de COT: valor absoluto de cobertura en relación con otros países Y/O (¿operador lógico O?) tendencia de últimos tres años en el propio país sobre crecimiento o descenso de cobertura</p>		
Desempeño 2	PENC	<p>Cobertura de inactivos, de beneficiarios: personas de 65+ años que reciben pensión contributiva (PC) y/o no contributiva (PNC).</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que tienen bajo desempeño (malos resultados) de su política previsional en cuanto a la cobertura en la edad pasiva (personas mayores de 65 años que son beneficiarios de pensión contributiva &lt;50%)"</p> <p>Se prefiere el indicador de pensiones contributivas básicamente por un problema de cifras disponibles. Para la mayoría de los países no hay cifras para PNC. Argentina, Uruguay y Brasil no permiten distinguir entre PC y PNC. El indicador de PC se encuentra para la mayoría de los países.</p> <p><b>Hipótesis (relación inversa)</b> Entre más bajo el nivel de personas de 65+ años que reciben una pensión, existen mayores incentivos para emprender grandes reformas previsionales</p>	<p>La cobertura puede ser:</p> <p>(a) Media-Alta =&gt; 50%</p> <p>(b) Baja =&gt;33% y &lt;50%</p> <p>(c) Muy baja &lt; 33%</p> <p><b>fsQCA (6 valores)</b> 1,00 (X &lt; 20,0%) 0,80 (20,0 ≤ X &lt; 35) 0,60 (35,0 ≤ X &lt; 45,0) 0,40 (45,0 ≤ X &lt; 55,0) 0,20 (55,0 ≤ X &lt; 70,0) 0,00 (X ≥ 70,0%)</p>	<p>0</p> <p>1</p> <p>1</p> <p><b>fsQCA</b> 0,00 0,20 0,40 0,60 0,80 1,00</p>
Desempeño 3	POB	<p>Incidencia de pobreza en la población de 65+ años (PID)</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que tienen bajo desempeño (malos resultados) de su política previsional en cuanto a prevenir que las personas mayores de 65 años caigan en situación de pobreza. POB &gt; 20%</p>	<p><b>fsQCA (6 valores)</b> 1,00 (X ≥ 40,0%) 0,80 (30,0 ≤ X &lt; 40,0) 0,60 (25,0 ≤ X &lt; 30,0) 0,40 (20,0 ≤ X &lt; 25,0) 0,20 (10,0 ≤ X &lt; 20,0) 0,00 (X &lt; 10,0%)</p>	
Factores Estructurales 1	INF	<p>Nivel de informalidad en la economía – "Ocupados en sector informal" (CEPAL)</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que tienen un alto nivel de informalidad laboral (sector informal) en su economía"</p>	<p>La informalidad puede ser:</p> <p>(a) Muy Alta =&gt; 50%</p> <p>(b) Alta =&gt;33% y &lt;50%</p> <p>(c) Media-Baja &lt; 33%</p>	<p>1</p> <p>1</p> <p>0</p>



		<p>La informalidad laboral es un factor “estructural” que determina las posibilidades de éxito de las políticas previsionales, sobre todo las de base contributiva.</p> <p><b>Hipótesis (relación directa)</b> Entre mayor sea la informalidad laboral (sector informal) persistente en la economía, pueden existir mayores incentivos para que los gobiernos emprendan grandes reformas previsionales.</p>	<p><b>fsQCA (6 valores)</b> 1,00 (<math>X \geq 65,0\%</math>) 0,80 (<math>50,0 \leq X &lt; 65,0</math>) 0,60 (<math>40,0 \leq X &lt; 50,0</math>) 0,40 (<math>30,0 \leq X &lt; 40,0</math>) 0,20 (<math>15,0 \leq X &lt; 30,0</math>) 0,00 (<math>X &lt; 15,0\%</math>)</p>	<p><b>fsQCA</b> 1,00 0,80 0,60 0,40 0,20 0,00</p>
Factores Estructurales 2	TVEJ	<p>Tipo de envejecimiento de cada país. Indicador compuesto, trabajado inicialmente por CEPAL (2010) y luego OIT (2018). Combina análisis de dos indicadores: **“Tasa global de fecundidad” (número de hijos por mujer) **“Índice de envejecimiento” (personas de 60+ años / personas de 0-14 años, por cien)</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> “Conjunto de países cuyo proceso de envejecimiento es Avanzado debido a la relación entre baja tasa de fecundidad y alto índice de envejecimiento.”</p> <p>Se mide tendencia en periodos quinquenales, y no se encuentra alteración del patrón de envejecimiento poblacional entre 2000-2015. Los países se mantienen en cada una de las categorías definidas a lo largo del tiempo.</p> <p><b>Hipótesis (relación directa)</b> Ante una población que tiene un tipo de envejecimiento más fuerte o acelerado, es posible que haya mayores estímulos a ver como necesarias las reformas previsionales de gran alcance.</p>	<p>Cuatro tipos de envejecimiento (a) Incipiente (I) (b) Moderado (M) (c) Avanzado-Moderado (AM) (d) Avanzado (A)</p> <p><b>fsQCA (4 valores)</b> 0,00 Incipiente (I) 0,33 Moderado (M) 0,67 Avanzado-Moderado (AM) 1,00 Avanzado (A)</p>	<p>0 0 1 1</p> <p><b>fsQCA</b> 0,00 0,33 0,67 1,00</p>
Factores Estructurales 2	VEJ	<p>Envejecimiento medido a través del peso de la población de 60+ años en la población total</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> “Conjunto de países con alta participación de la población de 60+ años respecto de su población total”</p> <p>También se pueden observar por separado diferentes indicadores: (a) Población de 60+ años en relación con la población total (b) “índice de envejecimiento” (personas de 65+ / personas de 0-14 años, multiplicado por 100) (c) “tasa global de fecundidad” (número de hijos por mujer) (d) Esperanza de vida al nacer</p>		

		(e)Relación de dependencia de adultos mayores (personas de 65+ años en relación con la PEA - 15-64 años)		
Estado de la Economía	DEUDA	Nivel de deuda pública del gobierno central en relación al PIB (BID)  <b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países que tienen un alto nivel de deuda pública como proporción del PIB" (DEUDA/PIB $\geq$ 40%)	1,00 ( $X \geq 65,0\%$ ) 0,80 ( $50,0 \leq X < 65,0$ ) 0,60 ( $40,0 \leq X < 50,0$ ) 0,40 ( $30,0 \leq X < 40,0$ ) 0,20 ( $15,0 \leq X < 30,0$ ) 0,00 ( $X < 15,0\%$ )	
Estado de la Economía	GSOCIAL	GSOCIAL: Gasto Público Social del Gobierno Central como proporción del PIB (%)	<b>fsQCA (6 valores)</b> 1,00 ( $X \geq 15\%$ ) 0,80 ( $12 \leq X < 15$ ) 0,60 ( $10 \leq X < 12$ ) 0,40 ( $8 \leq X < 10$ ) 0,20 ( $5 \leq X < 8$ ) 0,00 ( $X < 5\%$ )	
Estado de la Economía	PPROSOC	PPROSOC: Gobierno Central - Gasto en Protección Social como proporción del Gasto Público social (%)	<b>fsQCA (6 valores)</b> 1,00 ( $X \geq 65,0\%$ ) 0,80 ( $50,0 \leq X < 65,0$ ) 0,60 ( $40,0 \leq X < 50,0$ ) 0,40 ( $30,0 \leq X < 40,0$ ) 0,20 ( $15,0 \leq X < 30,0$ ) 0,00 ( $X < 15,0\%$ )	
Instituciones Puntos de Veto (1)	MAY	Relación Ejecutivo-Legislativo (¿mayoría parlamento?)  Se evalúa si el gobierno tiene mayoría parlamentaria, ya sea exclusiva de su partido, o mediante la formación de alguna coalición más o menos formalizada. La mayoría puede ser Simple o Calificada.  <b>Definición del conjunto/concepto</b> "Conjunto de países en los cuales el gobierno, de manera exclusiva o en coaliciones, cuenta con mayoría parlamentaria (simple o calificada)"  El parlamento, su aprobación, es quizás el punto de veto más importante que debe afrontar una reforma previsional de gran alcance.  <b>Hipótesis (relación directa)</b> Contar con mayorías en el parlamento le permite al gobierno emprender reformas y, sobre todo, poder asegurar su aprobación efectiva. Si hablamos de reformas de gran alcance, entonces la relación es más importante.	Tres opciones de valores  (a) Mayoría calificada (MC)  (b) Mayoría Simple (MS)  (c) Sin Mayoría	1  1  0

<p>Instituciones Puntos de Veto (2)</p>	<p>DIAL</p>	<p>Escenarios de concertación/ debate social (extra-parlamentario)</p> <p>En diversos países las reformas previsionales se han visto antecedidas de procesos de debate y/o diálogo social de tipo extra-parlamentarios y que exceden al ámbito del gobierno.</p> <p><b>Definición del conjunto/concepto</b> “Conjunto de países en los que las reformas previsionales se han visto antecedidas de procesos de diálogo o debate social, que incluyen diversos actores sociales, políticos y económicos, y exceden el ámbito exclusivo del parlamento y/o el gobierno”</p> <p>Esto escenarios en sí mismos pueden ser vistos como puntos de veto que dificultan las reformas de gran alcance. Escenarios en los que la mayor participación de actores lleva a que las reformas sean recortadas en su alcance y sean mucho más “reflexionadas técnicamente” a la manera del aprendizaje social.</p> <p><b>Hipótesis (relación inversa)</b> La existencia de escenarios de diálogo/debate social restringen el alcance de las reformas previsionales.</p>	<p>Valores cualitativos</p> <p>(a) Existió diálogo social</p> <p>(b) No existió diálogo social</p>	<p>1</p> <p>0</p>
---	-------------	---	--	-------------------

**Periodos de gobierno en cada País según se usan para los promedios en los datos estadísticos en el análisis combinatorio (QCA)**

	<b>Sigla</b>	<b>País</b>	<b>Periodo Gob 1</b>	<b>Periodo Gob 2</b>	<b>Periodo Gob 3</b>	<b>Periodo Gob 4</b>
1	ARG	Argentina	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015
2	BOL	Bolivia	2003-2005	2006-2009	2010-2014	2015-2019
3	BRA	Brasil	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
4	CHL	Chile	2000-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017
5	COL	Colombia	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
6	CRI	Costa Rica	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017
7	DOM	R. Dominicana	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016
8	ECU	Ecuador	2003-2006	2007-2008	2009-2012	2013-2016
9	GTM	Guatemala	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015
10	HND	Honduras	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017
11	MEX	México	2001-2006	2007-2012	2013-2018	2019-2024
12	NIC	Nicaragua	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
13	PAN	Panamá	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
14	PER	Perú	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
15	PRY	Paraguay	1999-2003	2004-2008	2009-2013	2014-2018
16	SLV	El Salvador	1999-2003	2004-2008	2009-2013	2013-2018
17	URY	Uruguay	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
18	VEN	Venezuela	1994-1998	1999-2000	2001-2006	2007-2012

**Anexo 2. Listado detallado en extenso de reformas previsionales de primer, segundo y tercer orden en 18 países de América Latina en el periodo 2005-2015**

ARGENTINA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Argentina	1993-09-23	Tercer Orden	Ley 24241 Publicada D.O. 1993-10-18	<p>*Creación del "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la Argentina" (SIJP) – Sistema Mixto</p> <p>*[Primer proyecto de ley buscaba cerrar pilar de reparto (reforma sustitutiva), pero no fue aprobado]</p> <p>*Se crean dos esquemas complementarios (Régimen Previsional Mixto):</p> <p>(1) Régimen de Reparto:</p> <p>*Administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES, creada en 1992)</p> <p>*Prestación Básica Universal (PBU)</p> <p>*Prestación Compensatoria (PAP)</p> <p>(2) Régimen de Capitalización Individual</p> <p>*Administradoras de Fondos de Jubilaciones p Pensiones (AFJP)</p> <p>*Cláusula de elección: en 90 días, o sino asignación por defecto a régimen de capitalización.</p> <p>*Permitido traslado hacia Rég. Capitalización, pero Prohibido retorno hacia Rég. de Reparto</p> <p>*PREGUNTA CONCEPTUAL: ¿Sistema Mixto o Paralelo, según posibilidad de traslado?</p>
Argentina	1995-03-08	Segundo Orden	Ley 24463 Publicada D.O. 1995-03-30	<p>Denominada "Ley de Solidaridad Previsional" que reforma parcialmente la Ley 24241 de 1994</p> <p>*Congeló los haberes jubilatorios en el Rég. de Reparto (desincentivos para permanecer en este régimen)</p> <p>*Aumento de jubilaciones (haberes) en régimen de reparto de ahora en adelante sólo se darán por Decreto del Poder Ejecutivo; no habrá ningún mecanismo de ajuste automático (ni precios ni salarios)</p>
Argentina	2003-12-17	Segundo Orden	Ley 25865 Publicado D.O. 2004-01-19	<p>*Esta Ley modifica la diversas normativas sobre impuesto IVA, Monotributo y Trabajadores Autónomos</p> <p>*El Título II crea un "Régimen Especial de Regularización" para pago de aportes previsionales y otras deudas con el "Sistema Único de Seguridad Social", con duración limitada de 1 año.</p>
Argentina	2004-06-23	Primer Orden	Decreto 809 Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Publicado D.O. 2004-06-28	<p>"Artículo 1º — Prorrógase hasta el 1º de julio de 2005 y el 1º de octubre de 2005, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1º del Decreto Nº 390/03, respecto del restablecimiento de los DOS (2) puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2º del Decreto Nº 2203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del Decreto Nº 1387/01, modificado por el artículo 5º del Decreto Nº 1676/01."</p>
Argentina	2004-09-13	Segundo Orden	Decreto 1199 Poder Ejecutivo Nacional (PEN)	<p>Crea el "Suplemento por Movilidad" a cargo del Régimen Previsional Público del SIJP, equivalente a 10% del haber jubilatorio, y con un techo máximo de 1000 pesos</p>

			Publicado D.O. 2004-09-14	
Argentina	2004-11-30	Segundo Orden	Decreto 1670 Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Publicado D.O. 2004-12-01	"Artículo 1º — Otórgase un subsidio equivalente a la suma de PESOS DOSCIENTOS (\$ 200) a los beneficiarios de las prestaciones previsionales a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y de las pensiones no contributivas abonadas, respectivamente por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, cuyos haberes mensuales no superen en total el haber máximo establecido por el artículo 9º, inciso 3, de la Ley Nº 24.463."
Argentina	2004-12-16	Segundo Orden	Ley 25994 Publicada D.O. 2005-01-07	<p>*Crea la prestación de "Jubilación Anticipada" (primera norma relacionada con MORATORIA)</p> <p>*Condiciones de Acceso: (a) Tener 60 años varones y 55 mujeres (5 años menos de edad de jubilación); (b) acreditar 30 años de aportes en cualquier régimen jubilatorio; (c) Acreditar situación de desempleo</p> <p>*Monto de Jubilación Anticipada será equivalente al 50% del Haber jubilatorio que le correspondería en condiciones normales de jubilación</p> <p>*La Jubilación Anticipada no podrá ser menor a la Jubilación (Haber) Mínima del Régimen Previsional Público de Reparto</p> <p>*La Jubilación Anticipada es incompatible con cualquier otro tipo de ingreso por trabajo, jubilación o asistencia social</p> <p>*Al cumplir la edad de jubilación "normal", se podrá cambiar a la prestación de jubilación completa</p> <p>*Se declara la "Prestación por Jubilación Anticipada" como "extraordinaria" y limitada en el tiempo a 2 años (extendidos por Decreto 1451/2006 hasta Abril de 2007)</p>
Argentina	2005-04-06	Primer Orden	Ley 26025 Publicada D.O. 2005-04-21	<p>*Deroga el Artículo 19 de la Ley 24463 concida como "Ley de Solidaridad Previsional". Artículo sobre posibilidad de impugnar los fallos de la Cámara Federal de la Seguridad Social ante la Corte Suprema</p> <p>**ARTICULO 19. — La sentencia definitiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social será apelable ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por recurso ordinario, cualquiera fuere el monto del juicio. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación serán de obligatorio seguimiento por los jueces inferiores en las causas análogas."</p>
Argentina	2005-11-25	Segundo Orden	Decreto 1454 Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Publicado D.O. 2005-12-07	<p>*Modifica la Ley 24476 (1995) que estableció un "Régimen de Regularización de Deudas para Trabajadores autónomos" (conocido popularmente como "Moratoria"), incluidas las deudas con el sistema previsional. En el mismo sentido modifica la Ley 25865 (2003)</p> <p>*Extiende casi 10 años el límite de tiempo sobre el cual se pueden hacer aportes impagos como trabajador autónomo: desde 1993/09/30 hasta 2004/07/31</p> <p>*Habilita a derechohabientes a cobrar pensión por fallecimiento del trabajador autónomo según este mismo plan de regularización</p> <p>*Elimina la condición de abonar toda la deuda en un solo pago, y establece que al trabajador se le podrá descontar mensualmente la cuota por pagos atrasados directamente de la jubilación actual</p> <p>"Art. 5º — El presente régimen de regularización voluntaria de deuda tendrá carácter permanente."</p> <p>*En la práctica, cualquier persona que cumpla la edad de jubilación legal (65 hombres, 60 mujeres) podrá hacer aportes impagos como trabajador autónomo. Algunas personas podrán "cotizar" toda su vida (30 años) para acceder a jubilación</p>
Argentina	2006-10-04	Primer Orden	Ley 26153 Publicada D.O. 2006-10-25	<p>*Reforma al Procedimiento Judicial de la Seguridad Social contenido el el Cap. II de la Ley 24463, de "Solidaridad Previsional"</p> <p>*Art.1."Deróganse los artículos 16, 17, 20 y 23 de la Ley Nº 24.463 y sus modificatorias."</p> <p>*Art.2."Modificase el artículo 22 de la Ley Nº 24.463 y sus modificatorias (...)"</p>

Argentina	2006-10-12	Primer Orden	Decreto 1451 Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Publicado D.O. 2006-10-23	Prorroga la vigencia de la Ley 25994 (20041-12-16) que creó la Prestación por Jubilación Anticipada con duración de 2 años. La vigencia se extiende ahora hasta 2007-04-30
Argentina	2007-02-27	Segundo Orden	Ley 26222 Publicada D.O. 2007-03-08	<p>*Modifica la Ley N° 24.241, estableciendo la Libre Opción del Régimen Jubilatorio. Antes solamente se podía pasar al Régimen Previsional de Capitalización, pero se prohibía el regreso al Régimen Previsional Público de Reparto. Estalece plazo de 180 días para solitar traspaso a Reg. Público.</p> <p>*Establece por defecto la opción por el Régimen Público para quienes no escojan en los primeros 90 días de haber iniciado su relación laboral de dependencia.</p> <p>*Se aumenta la "Prestación Adicional por Permanencia" en el Régimen Publico, pasando de 0,85% hasta 1,5% el factor multiplicador por cada año de servicios con aportes realizados para el cálculo de su haber jubilatorio</p> <p>*Se permite por una vez cada 5 años cambiar de Régimen Jubilatorio</p> <p>*Personas cerca de jubilación (hombres de 55+ y mujeres de 50+) en Régimen de Capitalización cuyas cuentas individuales sean bajas, que arrojen saldo menor a 250 MOPRES (cerca de 20000 ARS), serán pasados al Régimen Público (traspasado su dinero) a menos que expresen su voluntad explícita de quedarse en Régimen de Capitalización</p> <p>*Limita cobro de Comisión de las AFP solo como porcentaje de la cotización, pone máximo de 1%, y faculta al "Poder Ejecutivo Nacional a disminuir el porcentaje establecido en este inciso".</p> <p>*Se agrega explícitamente, como nuevo Art.125, la responsabilidad del estado de garantizar el Haber Mínimo Jubilatorio en todo el SIJP</p>
Argentina	2007-03-29	Primer Orden	Decreto Reglamentario 313 Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Publicado D.O. 2007-04-03	<p>*Reestablece el porcentaje de aporte previsional de los trabajadores en el 11% que dictaba originalmente la Ley 24241 (1993). La rebaja a un nivel menor había sido establecida temporalmente desde 2001, pero se había venido prorogando desde entonces, y ahora vence definitivamente el 1 de enero de 2008.</p> <p>*Uno de los "considerandos" de este decreto señala: "Que por el Decreto N° 22 de fecha 16 de enero de 2007, dictado en ejercicio de las facultades establecidas en el inciso 3 del artículo 99, de la Constitución Nacional, se prorrogaron hasta el 1° de enero de 2008, las suspensiones dispuestas por el artículo 1° del Decreto N° 390/03 y prorrogadas por el artículo 1° del Decreto N° 809/04, por el artículo 1° del Decreto N° 788/05 y por el artículo 1° del Decreto N° 940/06, respecto del restablecimiento del porcentaje del aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del Decreto N° 2203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del Decreto N° 1387/01, modificado por el artículo 5° del Decreto N° 1676/01."</p>
Argentina	2007-07-12	Segundo Orden	Decreto 897 Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Publicado D.O. 2007-07-13	<p>*Crea el "Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS)", con base en Ley 24241 (1993) y 26222 (2007) y su Decreto Reglamentario 313 (2007)</p> <p>*Funciones: Atenuar impactos financieros de malas condiciones macroeconómicas sobre Rég. Público; Constituirse en Fondo de Reserva para administrar excenetas del Rég. Público; Mantener el valor de recursos; Atender eventuales insuficiencias del sector público para no afectar pago de jubilaciones.</p> <p>*Recursos del FGS: Recursos de ANSES que al final del año sean de libre disponibilidad; Bienes que reciba el Reg. Público por transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3° del Decreto N° 313/07, reglamentario de la Ley N° 26.222; Rendimientos de las inversiones que el FGS realice; Cualquier otro parte que mande la ley.</p>

				<p>*Se establece límite máximo al FGS: monto equivalente a pagos de ANSES por prestaciones anuales</p> <p>*El FGS será administrado por el "Comité de Administración de Inversiones del FGS", que asistirá a la ANSES como administradora operativa (junto con Banco Central). Estará compuesto por Director de ANSES + Secretario Hacienda y Secretario Finanzas del MinEconomía. El Comité de Admón del FGS dictará los principios y reglas de inversión.</p> <p>*Se podrán hacer inversiones en el país y en el extranjero, en instrumentos financieros apropiados</p> <p>*Se crea dentro de ANSES una "Comisión de Seguimiento del FGS": Gerente de Finanzas de ANSES + Subsecretario de Coordinación y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura del Gabinete de Ministros + Representantes de la Asociación de Bancos de Argentina (ABA) y la Asoc. de Bancos Públicos y Privados (ABAPRA) + Dos representantes de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (uno de partido de Gobierno y uno de la primera bancada de oposición) + un representante de CGT + un representante de las organizaciones empresariales + un representante de Federación de Municipios + un integrante de Organismo Consultivo de Jubilados y Pensionados dentro de ANSES</p> <p>*Los recursos del FGS deberá usarse en "situaciones de contingencia o coyunturales" para el pago de las obligaciones del Reg. Público de Reparto</p>
Argentina	2008-10-01	Segundo Orden	Ley 26417 Publicado D.O. 2008-10-16	<p>*Modifica la Ley 24241, en su Art. 32, creando un mecanismo "automático" de movilidad jubilatoria, que estaba a discreción del gobierno nacional desde la llamada "Ley de Solidaridad Previsional" (Ley 24463 de 1995) que había reformado el mismo artículo.</p> <p>*Este nuevo Índice de ajuste ("movilidad") de los haberes jubilatorios se aplicará a los jubilados en cualquiera de los regímenes. También se aplicará al "haber mínimo garantizado". También se aplicará este mismo índice para la evolución de la "base imponible máxima" señalada en el Art.9 de la Ley 24241</p> <p>*En ningún caso el resultado del índice de movilidad podrá producir pagos por jubilación reales menores a los previos ni al "haber mínimo garantizado"</p> <p>*El índice de Movilidad es un índice compuesto entre la variación de los recursos tributarios por beneficio y la variación del índice general de salarios (o el RIPTE, según cual sea más alto). El índice tiene un límite máximo equivalente a 1,03 veces la variación anual de los recursos totales por beneficio de la ANSES</p> <p>*Se elimina el concepto del "Módulo Previsional" como unidad de valor o referencia, y en su lugar se impone una medida con referencia a una proporción del haber mínimo garantizado.</p>
Argentina	2008-11-20	Tercer Orden	Ley 26425 Publicado D.O. 2008-12-09	<p>*Reforma la Ley 24241, elimina el régimen de capitalización individual, y lo integra en un único régimen previsional público de reparto solidario, denominado "Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)"</p> <p>*Los recursos actuales de las Cuentas de Capitalización Individual serán traspasados al FGS (Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07).</p> <p>*Se prohíbe la inversión de recursos del FGS en el exterior</p> <p>*ANSES no cobrará ninguna comisión por administración de los recursos</p> <p>*Se crea en el Congreso de la Nación la "Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social" (6 Diputados y 6 Senadores) para supervisar la administración que realice ANSES del FGS.</p> <p>*Se crea en ANSES el "Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, cuyo objeto será el monitoreo de los recursos del sistema". Integrado por 1 representante ANSES + 1 repres. Jefatura de Gabinete de Ministros + 2 integrantes órgano consultivo de Jubilados dentro de ANSES + 3 repres. órganos de trabajadores + 2 repres. órganos empresariales + 2 repres. entidades bancarias + 2 representantes Congreso (1 cada cámara)</p> <p>*En ningún caso las indemnizaciones a las AFJP liquidadas podrán superar su capital social; se podrán pagar con títulos de</p>



				<p>deuda pública, con opción preferencial de compra por parte de ANSES</p> <p>*El Estado se compromete a incorporar al sector público a trabajadores no directivos de las AFJP liquidadas</p>
Argentina	2008-12-04	Primer Orden	Decreto 2103 Publicado D.O. 2008-12-09	<p>*Modifica el Decreto 897 (2007) sobre el funcionamiento del "Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino" en el nuevo SIPA</p> <p>*Agrega inciso "e" sobre finalidad del FGS (Art.1) para desarrollo de la economía nacional</p> <p>*Sustituye el Art.4 para restringir inversiones solamente al ámbito nacional</p> <p>*Deroga Art.6 que establecía límite máximo al FGS. Ahora no hay límite</p> <p>*Se establece la responsabilidad exclusiva de administración del FGS en la ANSES y su Director Ejecutivo. El órgano directivo será el Comité Ejecutivo del FGS, integrado por Director ANSES (lo presidirá, con veto y voto de desempate), Subdirector de Operaciones del FGS, los Secretarios de Finanzas, Hacienda y Política Económica del Min. Economía y Finanzas Públicas.</p> <p>*Se señala que el uso de los recursos del FGS se hará en "situaciones de contingencia que así lo requieran", determinadas por la misma ANSES.</p> <p>*Art.15 establece requisitos de calificación de posibles inversiones de los recursos del FGS</p> <p>*Se elimina la "Comisión de seguimiento del FGS" que funcionaría dentro de ANSES</p>
Argentina	2009-10-29	Segundo Orden	Decreto 1602 Publicado D.O. 2009-10-30	<p>*Reforma la Ley 24714 (de asignaciones familiares) para disponer la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)</p> <p>**"Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal."</p> <p>*Pago mensual a uno de los padres, hasta los 18 años del hijo</p> <p>*Sin límite de edad para hijos en situaciones de discapacidad</p>
Argentina	2010-10-14	Segundo Orden	Decreto 1482 Publicado D.O. 2010-10-15	<p>*Veta totalmente el Proyecto de Ley 26649, aprobado en Congreso, conocido como "Ley de "82% Móvil"</p> <p>*La Ley buscaba establecer el "haber mínimo jubilatorio" en 82% del "salario mínimo, vital y móvil"</p> <p>*La oposición articuló esta demanda sobre la base de movilizaciones que se dieron desde 2001</p> <p>*En esta ocasión confluyeron a apoyar el "82% móvil" los partidos de oposición, los sindicatos y las asociaciones de jubilados</p> <p>*Se aducen razones de sostenibilidad financiera del SIPA para vetar en su totalidad la Ley aprobada</p>
Argentina	2014-08-27	Segundo Orden	Ley 26970 Publicado D.O. 2014-09-10	<p>*Establece una nueva "moratoria": Régimen de Regularización de Deudas con el sistema previsional de los Trabajadores Autónomos y Monotributistas</p> <p>*Incluye derechohabientes de trabajadores autónomos fallecidos</p> <p>*Duración de 2 años, para deudas hasta diciembre de 2003</p> <p>*Se imponen ciertas restricciones: ANSES "realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determine la reglamentación", pero sobre todo, este régimen es incompatible con cualquier otra prestación previsional (contributiva o no contributiva) y planes sociales</p>
Argentina	2016-05-26	Segundo Orden	Ley 27260 Publicado D.O. 2016-07-22	<p>*Crea el denominado "Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados"</p> <p>*Modifica régimen de inversiones del FGS (Art.8, Ley 26425 de 2008), permitiendo disponer los recursos para pagos por Reparación Histórica, y además, elimina la restricción de invertir fondos en el exterior. Mantiene principio de invertir el FGS</p>

				en la "dinámica virtuosa" de crecimiento económico y rentabilidad de seg. social "PENSIÓN UNIVERSAL PARA EL ADULTO MAYOR"
Argentina	2016-07-27	Primer Orden	Decreto Reglamentario 894 Publicado D.O.2016-07-28	*Reglamenta la Ley 27260 de "Reparación Histórica" *Sobre el FGS: Modifica Art11 del Decreto 897/2007 para ampliar posibilidad de usar recursos del FGS para pagar obligaciones corrientes de ANSES, y obligaciones excepcionales relacionadas con Reparación Histórica. También se deroga el Art.15 del Decreto 2103/2008 que estipulaba condiciones o requisitos para inversiones
Argentina	2017-12-18	Primer Orden	Ley 27426 Publicado D.O.2017-12-28	*Reforma previsional. Modifica el mecanismo de "Movilidad Jubilatoria": el parámetro de ajuste automático de las jubilaciones
Argentina	2017-12-21	Segundo Orden	Ley 27429 Publicado D.O. 2018-01-02	*Aprueba el "Consenso Fiscal" entre el Poder Ejecutivo Nacional y Representantes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, firmado 2017-11-16

BOLIVIA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Bolivia	2006-11-15	Primer Orden	Decreto Supremo 28926	Dispone que las AFP administren las prestaciones por Riesgo Común y por Riesgo Profesional/Laboral, en forma transitoria hasta la fecha a ser determinada por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros - SPVS.
Bolivia	2007-03-14	Primer Orden	Decreto Supremo 29059	*Modifica parcialmente Decreto Supremo 28165 (2005-05-17). *Transfiere a las AFP las facultades y responsabilidades asignadas a las Entidades Aseguradoras que administraban la Reserva Financiera (que fueron establecidas en el Capítulo III del Decreto Supremo N° 28165) en todo lo que corresponde al Seguro Voluntario de Renta Temporal.
Bolivia	2007-05-30	Primer Orden	Decreto Supremo 29138	Modifica parcialmente otros decretos y reglamentos sobre temas del "Seguro Social de Largo Plazo" (régimen de jubilación/pensión): (i) Forma de cobro y registro de fallecidos que pudieron ser beneficiarios en el antiguo sistema de reparto, y del cuál se generaron su "Compensación de Cotización" (CC), (ii) así como requisitos para cobro por gastos funerarios, y (iii) se agrega la Artritis Reumatoidea" como nueva "enfermedad profesional"
Bolivia	2007-08-03	Primer Orden	Ley 3725 Aprob. Legislativo: 2007-07-31	Eleva a rango de Ley el Decreto supremo 17305 (24-03-1980) que reduce la edad de jubilación a trabajadores mineros y metalurgistas, por labores riesgosas
Bolivia	2007-11-23	Segundo Orden	Ley 3785 Aprob. Legislativo: 2007-11-13	*Crea dos instrumentos: Seg. Social Largo Plazo para Trabajadores Estacionales, y Pensión Mínima (la reforma sustitutiva en Bolivia no había establecido una pensión mínima garantizada) *TRABAJADORES ESTACIONALES: (i) podrán afiliarse a pensiones como dependientes o independientes; (ii) Podrán realizar retiro de sus aportes (varias veces) cuando tengan al menos 60 contribuciones (5 años) seguidas; (iii) Podrán reponer

				<p>sus aportes retirados</p> <p>*PENSION MÍNIMA. (i) Requisitos: (a) 60+ años, lo cual significa una reducción de la edad de jubilación en 5 años, (b) pensión resultante menor a pensión mínima con Cuenta Individual + Compensación Cotizaciones, y (c) mínimo 180 cotizaciones (15 años). (ii) la Pensión Mínima será equivalente al Salario Mínimo Nacional vigente en 2007 y se actualizará anualmente según la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV); (iii) además de ahorro individual (CIC+CC), en caso de ser necesario se completará la pensión mínima a cargo de la Cuenta Básica Previsional; (iv) crea la Cuenta Básica Previsional que estará a cargo del "Ente Gestor del Seg Soc Obligatorio de Largo Plazo", y compuesta por (a) 20% de las primas de Riesgo Común y Profesional + (b y c) USD 5 millones de las cuentas de Siniestralidad y Riesgos Profesionales por única vez + (d) impuesto de 10% sobre excedente de salarios mayores a 60 salarios mínimos + (e) otros que disponga el Poder Ejecutivo que no comprometan recursos del Tesoro General de la Nación</p>
Bolivia	2007-11-28	Segundo Orden	Ley 3791 Aprob. Legislativo: 2007-11-27	<p>*Crea Renta Universal de Vejez - "Renta Dignidad" (RD), dentro del Régimen de Seg. Social No-Contributivo (desde 2008-01-01). Agrega nuevo objetivo a política previsional sin desplazar prioridad de ahorro individual</p> <p>*CONDICIONES DE ACCESO RD: (a) 60+ años para residentes sin otro ingreso por Jubilación o con cargo al Presupuesto General; (b) a los jubilados también pero solo 75% de la RD; (c) titulares y derechohabientes de pago por concepto de gastos funerales. No es heredable.</p> <p>*MONTO: 2400 anuales (100% RD. Entre 10%-15% del salario mínimo se ha mantenido la RD hasta ahora). Será actualizada cada 3 años por el Poder Ejecutivo, según análisis técnico-financiero. El pago por Gastos Funerales será determinado en reglamentación que expida el Poder Ejecutivo, así como la periodicidad del pago de la RD. La posibilidad de cobrar la RD caduca en 1 año calendario</p> <p>*FINANCIAMIENTO. Se crea el Fondo de Renta Universal de Vejez: (a) 30% de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación + (b) dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.</p> <p>*Se deroga Ley de BONOSOL</p>
Bolivia	2007-12-29	Primer Orden	Decreto Supremo 29400	Decreto que reglamenta la Ley 3791 sobre Renta Universal de Vejez - Renta Dignidad (RD)
Bolivia	2008-01-16	Primer Orden	Decreto Supremo 29423	Decreto que reglamenta la Ley 3785 de 2007 sobre Trabajadores Estacionales y Pensión Mínima
Bolivia	2008-12-01	Segundo Orden	Proyecto de Ley de Reforma Previsional que establecía sistema MIXTO	<p>*Este proyecto de Ley fue debatido, votado y aprobado en la cámara baja (Diputados) entre noviembre y diciembre de 2008. Fue elaborado por el Viceministro de Pensiones de ese entonces (que venía de antes del gobierno de Morales), quien estaba convencido de que no era necesario cambiar radicalmente el sistema previsional sino mejorarlo con su conversión en sistema mixto.</p> <p>*Este proyecto de reforma no fue aprobado en la cámara alta (Senado), donde el Gobierno de Evo Morales en su primer mandato tenía minoría.</p> <p>*Entre 2008-2009 se desarrolló el conflicto político más fuerte de los Gobierno de Evo Morales alrededor de la aprobación de la Constitución que fue entregada en Diciembre/2007 por la Constituyente, pero fue reformada en negociaciones y sometida a votación para aprobación en referendo solo hasta Febrero/2009</p>
Bolivia	2009-02-07	Tercer Orden	Nueva Constitución Política	*Los conflictos entre 2008-2009 fortalecieron en buena medida al gobierno de Morales, y en estas negociaciones sobre el texto final de la Constitución se introdujo en la versión final en el Art.45 la disposición constitucional de que la Seguridad Social fuera exclusivamente administrada por el Estado, y que se prohibiera su Concesión o Privatización (en el texto final de

				<p>la constitución entregado en diciembre de 2007 estas restricciones no existían). Esto marcó el punto de inicio de la reforma previsional.</p> <p>-----</p> <p><b>"Artículo 45.</b></p> <p>(i) Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social.</p> <p>(ii) La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.</p> <p>(iii) El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras provisiones sociales.</p> <p>(iv) El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.</p> <p>(v) Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal.</p> <p>(vi) Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados."</p>
Bolivia	2010-12-10	Tercer Orden	Ley 065 de 2010 Nueva Ley General de Pensiones	<p>*Se crea el Sistema Integral de Pensiones (SIP) que reemplaza el Seguro Social Obligatorio (1996, de Aseguradoras de Fondos de Pensiones)</p> <p>*El SIP se configura como un sistema que tiene características de "Cuentas Nacionales": con "Administración Pública", con "Régimen Financiero de Reparto", pero con un fuerte ajuste a la historia laboral y de cotizaciones (con una cuenta individual "nacional") por lo cual se puede considerar de "Contribución Definida" y de "Prestación/Beneficio Indefinido" (según el nivel de aportes) pero con un piso mínimo (Pensión Universal - Renta Dignidad, y Pensión Mínima Garantizada), con condiciones de acceso al derecho similares a las existentes (en edad y periodo de contribución)</p> <p>*SIP constituido por tres regímenes:</p> <p>***** (i) Contributivo: en el cual la prestación (Pensión de Vejez) será financiada con los aportes e intereses ganados en la cuenta individual "nacional" más la Compensación por Cotización (CC). Se deben tener 58 años de edad y mínimo 10 años de aportes y poder financiar una pensión mayor o igual al 60% del referente salarial (esto también aplica sin límite de edad, o a partir de 50 años mujeres y 55 años hombres) o a la Prestación Solidaria de Vejez que le correspondería.</p> <p>***** (ii) Semi-Contributivo: en el cual se paga la Pensión Solidaria de Vejez, que además del componente de ahorro individual de mínimo 10 años de aportes, está compuesta por una "fracción solidaria" en función del esfuerzo individual, es decir, del número de años aportados (el subsidio es progresivo). Subsidia con recursos estatales y con recursos provenientes de los ahorradores en un fondo especial de solidaridad a quienes tienen pensiones bajas con su exclusivo esfuerzo individual.</p> <p>***** (iii) No-Contributivo: constituido por la Renta Dignidad</p> <p>*Se restituyó el aporte patronal: una fracción relativamente pequeña (3%) sobre el conjunto de la nómina (empleo formal) para el fondo de solidaridad</p> <p>*Se estableció la Administración Pública (Gestora Pública) del sistema previsional (elimina las AFP). (de derecho público, de duración indefinida; con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, con jurisdicción, competencia y estructura de alcance nacional. Se encuentra bajo tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y su domicilio principal estará fijado en la ciudad de La Paz.)</p>

				*Al eliminarse la antigua Superintendencia de AFP, se crea la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros como entidad de control para el nuevo SIP (se decreta autonomía funcional y patrimonial)
Bolivia	2011-03-16	Primer Orden	Decreto Supremo 822	Aprueba "Reglamento de Desarrollo Parcial" de la Ley 065 del Sistema Integral de Pensiones (SIP)
Bolivia	2011-05-25	Primer Orden	Decreto Supremo 885	Decreta el ajuste anual correspondiente a las rentas (pensiones) en curso de pago del Sistema de Reparto, a cargo del Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (sistema que existió hasta 1997). Ajuste definido en 1,7541%
Bolivia	2012-05-02	Primer Orden	Decreto Supremo 1215	Decreta el ajuste anual correspondiente a las rentas (pensiones) en curso de pago del Sistema de Reparto, a cargo del Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (sistema que existió hasta 1997).
Bolivia	2013-04-18	Primer Orden	Decreto Supremo 1558	Implementa el ajuste inversamente proporcional y per cápita para la Compensación de Cotizaciones Mensual – CCM en curso de pago de asegurados del Sistema Integral de Pensiones – SIP, aplicable para la presente gestión.
Bolivia	2013-05-01	Segundo Orden	Decreto Supremo 1570	*Modifica algunos aspectos de la Seguridad Social de Largo Plazo, y del Decreto Supremo 822 de 2011 (16 de Marzo), en aspectos sobre rentas a cargo del viejo sistema de reparto (SENASIR) y la prestación solidaria de vejez. En general, en los Considerandos del Decreto se señalan diferentes acuerdos con movimientos sociales y obreros. *Restituye, rehabilita las rentas que estuvieran suspendidas y que se pagan con cargo al Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR) *En cuanto a la fracción solidaria de la Prestación/Pensión Solidaria de Vejez, se dan mayores garantías para que se actualice anualmente la fracción solidaria, y para que se complementen y recalculen la pensión solidaria de vejez en caso de que se confirmen mayores aportaciones al SIP (ya sea por nuevos aportes como pensionado en cuyo caso podrá retirar esos aportes en su totalidad, o ya sea por concepto de una actualización de la Compensación por Cotizaciones del antiguo sistema de reparto, o por una actualización de aportes en la cuenta individual por empresas morosas, entre otras situaciones)
Bolivia	2013-05-16	Primer Orden	Ley 378 Modificación Ley 3791 - Renta Dignidad	Modifica el monto de la Renta Dignidad *Personas que no reciben rentas de Seguridad Social de Largo Plazo aumenta de 2400 a 3000 Bolivianos *Personas que reciben alguna renta de Seguridad Social de Largo Plazo aumentan de 1800 a 2400 Bolivianos (pero se modificó el Art.3 de la Ley 3791, sustrayendo el porcentaje de 75% que deberían cobrar las personas adultas mayores que sí tengan rentas)
Bolivia	2013-05-22	Primer Orden	Decreto Supremo 1586	Decreta el ajuste anual correspondiente a las rentas (pensiones) en curso de pago del Sistema de Reparto, a cargo del Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (sistema que existió hasta 1997).
Bolivia	2013-11-07	Primer Orden	Ley 430 Modificaciones Ley 065 - SIP	La presente Ley tiene por objeto modificar los Límites Solidarios mínimos y máximos de la Escala de la Pensión Solidaria de Vejez, establecidos en los Artículos 17 y 131 de la Ley N° 065 de 10 de diciembre de 2010, Ley de Pensiones. *Tanto para la población en general (Art.17) como para los Mineros (Art.131) se revisaron al alza los límites (mínimo y máximo) de la fracción solidaria en la Prestación Solidaria de Vejez
Bolivia	2014-02-04	Primer Orden	Decreto Supremo 1888	Modifica algunos aspectos del Reglamento parcial de la Ley 065 que fue aprobado por el Decreto Supremo 822 de marzo 16 de 2011 *Modifica fórmula de cálculo de Pensión de Vejez, diferenciándola ligeramente (en relación con el mantenimiento del valor según Dolar y UFV) del cálculo de la Pensión por Riesgos y Solidaria *Se mantiene el promedio de los últimos 24 salarios como referente salarial para Pensión de Vejez y Solidaria de Vejez *Se aumentan los periodos de cotización a tener en cuenta para el cálculo del Referente Salarial en los casos en que haya variaciones iguales o superiores al 30% en los salarios de los últimos 5 años (60 meses). Según el nivel de variación serán aumentados los meses, los periodos de cotización, que deberán ser tenidos en cuenta para calcular el Referente Salarial. El

				núcleo de esta disposición ya existía en el Art.18 del Reglamento Parcial de la Ley 065 (DS-822 de 2011), pero se modificaron al alza las "sanciones"
Bolivia	2015-01-15	Primer Orden	Decreto Supremo 2248	El presente Decreto Supremo tiene por objeto la constitución y aprobación de los Estatutos y la Escala Salarial del personal ejecutivo de la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo en el marco de la Ley N° 065, de 10 de diciembre de 2010, de Pensiones.

BRASIL				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Brasil	2003-12-31	Segundo Orden	Reforma Constitucional 41	<p>*Reforma al Régimen Previsional de trabajadores del sector público</p> <p>*Aumento gradual de edad de jubilación hasta 60 años para hombres y 55 para mujeres en 2011 (53 años para hombres y 48 años para mujeres con 35 y 30 años de cotizaciones respectivamente, eran las condiciones previas para la jubilación)</p> <p>*Sigue siendo posible jubilarse anticipadamente (desde los 53 años hombres y 48 años mujeres) pero con una penalización de disminución del 5% en la tasa de sustitución por cada año de anticipación</p> <p>*Quienes tengan 70 años y no se hayan jubilado recibirán un crédito equivalente al 11% de su salario</p> <p>*Se reforma la tasa de sustitución. Será hasta de 100% para las pensiones que no superen el límite de 2400 BRL por año. Después de este límite, la tasa de sustitución máxima llegará al 70%</p> <p>*Se establece un máximo de pensión, equivalente a BRL 17170</p> <p>*Se crea un impuesto del 11% sobre las jubilaciones superiores a BRL 1200 para jubilados del Gobierno Federal y 1440 para jubilados de gobiernos estatales y municipales</p>
Brasil	2005-01-13	Segundo Orden	Ley 11098 Publicado 2005-01-14	<p>*Parcialmente en esta medida se eleva arango de Ley lo dispuesto por la Medida Previsoria 222 de 2004</p> <p>**Atribuye al 'Ministério da Previdência Social' competencias relacionadas con la recaudación, fiscalización, lanzamiento y normatización de los ingresos o pagos previsionales, autoriza la creación de la 'Secretaria da Receita Previdenciária' en dicho ministerio; reforma las leyes 8212 de 24 de Junio de 1994, 10480 de 2 de Julio de 2002, 10683 de 28 de Mayo de 2003; y dicta otras medidas."</p> <p>*Creó la "Secretaria da Receita Previdenciária" dentro de la jurisdicción del "Ministério da Previdencia Social" para que el INSS deje de estar a cargo de la recaudación y se dedique exclusivamente al pago de los beneficios y a atender a los asegurados</p>
Brasil	2005-07-05	Segundo Orden	Reforma Constitucional 47	<p>*Beneficios para personas con discapacidad:</p> <p>***Permite fijar requisitos diferenciados de los del régimen general cuando se trate de asegurados con discapacidad. Para esta misma población aplica la misma regla en el aseguramiento del sector público.</p> <p>***Para jubilados que tengan discapacidad en el régimen especial del sector público, se incrementa al doble el límite a partir del cual se debe pagar impuesto</p> <p>*Dispone que el sistema especial de inclusión previsional que beneficia a trabajadores de bajos ingresos, incluya como beneficiarios también a quienes se dediquen al trabajo doméstico en el ámbito de su residencia y que no cuentan con ningún</p>

				<p>ingreso, siempre y cuando pertenezcan a familias de bajos ingresos. El estado garantizará que el beneficio sea igual al salario mínimo. Este sistema previsional especial tendrá cotizaciones menores a las del Régimen General</p> <p>*Aquellos servidores públicos que prestaron servicios hasta el 16 de diciembre de 1998 podrán obtener una pensión igual a la última remuneración de su cargo con 60 años de edad para hombres y 55 para mujeres; 35 años de cotización para hombres y 30 para mujeres; 25 años de empleo público; 15 años de carrera y 5 años en el cargo. Adicionalmente, pueden reducir un año la edad requerida por cada año de cotización excedente.</p>
Brasil	2006-07-19	Segundo Orden	Ley 11324 Publicado 2006-07-20	<p>*Ley relativa al derecho al descanso semanal remunerado, pago de salarios dobles en días feriados, vacaciones anuales, prohibición de descuentos al salario por provisión en especie, protección de la trabajadora en estado de gravidez, entre otros.</p> <p>*Permitió a los contratantes domésticos la deducción de los valores pagados a cada año relativos a la parte patronal de la contribución de previsión social del empleado doméstico (12% sobre el salario; el empleado doméstico paga el restante 8%) en el Impuesto a la Renta (IRPF).</p>
Brasil	2007-01-22	Segundo Orden	Decreto 6019	<p>*Mediante este decreto el presidente Lula Da Silva instituyó como instrumento consultivo el Foro Nacional de Seguridad Social. Tendrá una duración limitada de 6 meses</p> <p>**Art. 1o Fica instituído, no âmbito do Ministério da Previdência Social, o Fórum Nacional da Previdência Social - FNPS, com as seguintes finalidades:</p> <p>I - promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social;</p> <p>II - subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes; e</p> <p>III - submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos no âmbito do FNPS."</p>
Brasil	2007-03-16	Segundo Orden	Ley 11457 Publicado 2007-03-19	<p>*Ley que crea la Secretaria da Receita Federal do Brasil (anteriormente la Secretaria da Receita Federal) en el Ministerio de Hacienda (Ministerio da Fazenda)</p> <p>*Esta ley transfiere todas las funciones y elimina la Secretaria da Receita Previdenciária que había sido creada en el Ministério da Previdência Social, para el recaudo de los pagos previsionales</p>
Brasil	2007-07-11	Segundo Orden	Ley 11501 Publicado 2007-07-12	<p>Deroga todas las disposiciones de la Ley 11098/2005 que crearon la Secretaría da Receita Previdenciária y otorgaron competencias de recaudación dentro del Ministério da Previdência Social</p>
Brasil	2009-09-24	Primer Orden	Resolución del Consejo Monetario Nacional (CNM) No. 3792	<p>*El Consejo Monetario Nacional del Brasil (CMN) aumentó los límites de inversión para fondos de pensiones cerrados, y además permitió aumentar inversiones riesgosas de 50% hasta el 100% de los activos.</p> <p>*Las nuevas reglas de inversión permiten:</p> <p>***Hasta el 70% de sus activos en acciones (antes era 35%)</p> <p>***Hasta 20% en Fondos estructurados y 8% en bienes inmuebles (antes era 8%)</p> <p>***Hasta el 10% en fondos internacionales (antes era 3%)</p>
Brasil	2009-12-23	Segundo Orden	Ley 12154	<p>*Crea la Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) como órgano de supervisión de las "Entidades Fechadas de Previdência Complementar" ("Entidades Cerradas de Previsión Complementaria") que administran Fondos de Pensiones.</p>

				<p>*La PREVIC es una entidad autónoma en términos administrativos y financieros, circunscrita al Ministério de Previdência Social (una Autarquía de este ministerio), con un órgano directivo colegiado.</p>
Brasil	2010-05-20	Primer Orden	Ley 12254 Publicada 2010-06-16	<p>*Esta Ley modifica el porcentaje de ajuste de las jubilaciones en el año 2010 (7,7%), con retroactividad desde el 01-01-2010</p> <p>*Además, esta Ley sufrió un veto parcial por parte del presidente Lula porque también buscaba originalmente ((Art.5 de esta Ley) eliminar el "Factor Previsional". El Factor Previsional fue instituido por la Ley 9876/1999 con el objetivo de desincentivar la jubilación anticipada a través de la penalización con un factor previsional menor para quienes quieran jubilarse antes de la edad legal. El Factor Previsional tiene en cuenta la edad de jubilación (legalmente 55 años para mujeres y 60 para hombres), los periodos de cotización (30 años mujeres y 35 hombres) y la expectativa de vida (dada por la institución nacional de estadística). Si el factor previsional es igual a 1, entonces la jubilación será integral, pero si es menor a uno entonces en esa proporción se verá reducida la jubilación (tasa de sustitución).</p> <p>*El veto parcial fue ejercido por el Presidente Lula mediante el "Mensagem N° 303 de 15 de Junho de 2010"</p>
Brasil	2011-08-31	Primer Orden	Ley 12470	<p>*Establece alícuota diferenciada de contribución previsional para el microempresario individual, y para el asegurado voluntario sin renta propia que se dedique exclusivamente al trabajo doméstico en el ámbito de su residencia, siempre y cuando pertenezca a familias de bajos ingresos (reforma de Arts.21 y 24 de la Ley 8212/1991).</p> <p>*Mediante reforma a los Arts. 16, 72 y 77 de la Ley 821371991 para incluir como dependiente y beneficiario a hijos o hermanos con discapacidad intelectual o mental</p> <p>*Reforma Arts.20 y 21 y agrega Art. 21-A a la Ley 8742/1993 para poner reglas más favorables para que las personas con discapacidades puedan acceder al pago de BPC ("Beneficio de Prestacao Continuada")</p>
Brasil	2012-03-29	Primer Orden	Reforma Constitucional 70	<p>*Agrega el "Art.6A" a la Reforma Constitucional No.41 de diciembre/2003 (RPPS)</p> <p>*Modifica jubilación por invalidez de servidores públicos, ya jubilados o por jubilarse pero que hubieren ingresado a la función pública hasta diciembre de 2003. El pago de su jubilación deberá realizarse sobre la base de la remuneración efectiva del cargo en el que se encontraba cuando se causó la invalidez, y se ajustará según se ajuste la remuneración de ese cargo incluidas las bonificaciones o pagos adicionales que se pudieran percibir en el futuro en ese cargo.</p>
Brasil	2012-04-30	Segundo Orden	Ley 12618 Publicado 2012-05-02	<p>*Se crea formalmente el Régimen Previsional Complementario para Funcionarios Públicos federales, estipulado en la Constitución (Art.40, §§14-16). En sentido estricto, es un segundo pilar para funcionarios públicos</p> <p>*Se crean 3 "entidades previsionales complementarias cerradas": Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo/Legislativo/Judiciário (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg y Funpresp-Jud). Tendrán naturaleza pública, con personalidad jurídica de derecho privado y autonomía administrativa y financiera</p> <p>*Se establece que los planes previsionales de estas entidades complementarias serán de contribución definida (capitalización), y cubrirán por lo menos prestaciones de vejez, invalidez y muerte</p> <p>*Las condiciones de acceso a estos planes previsionales complementarios serán por lo menos las mínimas para la jubilación en el régimen general</p> <p>*Con una solicitud expresa, quienes hubieran ingresado al servicio público antes de esta fecha, podrán vincularse al Régimen Previsional Complementario que se instituye mediante esta Ley</p> <p>*Se aplica límite de monto jubilación igual al del Régimen General; pero también se garantiza el pago de beneficios adicionales para miembros de este régimen.</p>



Brasil	2013-05-08	Primer Orden	Ley Complementaria 142	<p>*Reglamenta el párrafo 1 del Art.201 de la Constitución Federal sobre pensión por invalidez para asegurados en el "Regime Geral de Previdência Social" (RGPS)</p> <p>*Establece diferentes grados de discapacidad (grave, moderada y leve) con diferentes años mínimos de cotización (25/20, 29/24 y 33/28 para Hombres/mujeres, respectivamente) para acceder a la pensión por invalidez si no se llega a la edad de jubilación legal (60 años hombres y 55 mujeres). Si se cumple la edad legal de jubilación, se deben tener como mínimo 15 años de cotización.</p> <p>*También se establecen diferentes tasas de sustitución según nivel de discapacidad y el hecho de haber alcanzado o no la edad legal de jubilación</p>
Brasil	2015-05-07	Primer Orden	Reforma Constitucional 88	<p>*Modifica parcialmente el Art.40 (§1, II) de la Constitución</p> <p>*Aumenta opcionalmente la edad de jubilación obligatoria para servidores públicos: 70 años de edad como era inicialmente, y ahora se agrega también la posibilidad de jubilarse a los 75 años de edad (según determine la Ley complementaria).</p> <p>*Ley Complementaria 152 (2015-12-03), especifica que serán comprendido por este nuevo limite de jubilación obligatoria miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Defensorías Públicas, tribunales y "Conselhos de Contas" (de nivel Federal, Estadual, Distrito Federal y Municipal)</p>
Brasil	2015-06-01	Segundo Orden	Ley Complementaria 150	<p>*Esta Ley es específicamente sobre los trabajadores/as domésticos/as. Y regula aspectos específicos de la seguridad social de este grupo de trabajadores. Esta Ley Complementaria 150 está antecedida por la Reforma Constitucional 72 (2013), que mejoró el reconocimiento y garantía de derechos para estos trabajadores/as.</p> <p>*En las contribuciones al INSS (RGPS) se mantiene el nivel de los trabajadores (8%, 9% u 11% según el saario de contribución) pero se disminuye la contribución del empleador al 8% (antes era 12%)</p> <p>*Se crea un programa especial para el pago de deudas previsionales contraídas hasta el 30 de abril de 2013 ("Programa de Recuperação Previdenciária dos Empregados Domésticos" - REDOM). Permite hacer acuerdos de pagos mensuales (hasta 120 mpagos, de mínimo BRL 100), y obtener bonificaciones de descuento de multas e intereses legales</p> <p>*Se instituye contribución a cargo del empleador de 0,8% del salario para seguro de accidentes de trabajo</p>
Brasil	2015-06-17	Primer Orden	Ley 13135	<p>*Eleva a rango de Ley, junto a otras modificaciones, la "Medida Provisória 664" (30-12-2014)</p> <p>*Mayores modificaciones son sobre la pensión por muerte</p> <p>***Pueden recibir el beneficio de Pensión por Muerte los conyuges/compañeros e hijos hasta 21 años, y en ausencia de estos también pueden acreditarse como beneficiarios los hermanos dependientes menores o inválidos y los padres del asegurado.</p> <p>***La pensión por muerte vuelve a ser equivalente al 100% de la pensión que recibía (o le correspondería recibir) al asegurado</p> <p>***Para el conyuge/compañero la pensión es vitalicia si la unión lleva más de dos años de duración y el conyuge/compañero tiene 44+ años. Si es menor de esta edad la duración del beneficio es temporal. 20 años si el conyuge tiene 41-43 años de edad; 15 años si tiene 30-40 años de edad; 10 años si tiene 27-29 años de edad; 6 años si tiene 21-26 años de edad, y 3 años si el conyuge tiene hasta 21 años de edad</p>
Brasil	2015-11-04	Segundo Orden	Ley 13183 Publicado 2015-11-05	<p>*Se modifica la regla de aplicar el Factor Previsional para quienes quieran optar por la jubilación anticipada</p> <p>***No tendrá incidencia el Factor Previsional ( y por tanto podrá optar por una jubilación integral, de 100% del salario de referencia) en el caso en que la suma de los años de cotización más la edad de jubilación sea igual o mayor a 95 para hombres (con mínimo 35 años de aportes) u 85 para mujeres (con mínimo 30 años de aportes).</p> <p>***Esta suma se aumentará en un punto adicional, cada dos años, desde 2018-12-31 y hasta 2026-12-31. Desde el 2027, para no ser afectado la suma deberá llegar a 100 para hombres y 90 para mujeres.</p>

				*Adicionalmente, modifica Art.1 de Ley 12618/2012 sobre el Régimen Previsional Complementario para Funcionarios Públicos federales, asegurando el derecho de desafiliación de este plan previsional complementario
--	--	--	--	--

CHILE				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Chile	2004-02-21	Segundo Orden	Ley 19934 Aprobado Parlamento 30-01-2004	<p>Modifica algunos aspectos sobre pensiones relativos principalmente al mercado (comercialización) de Rentas Vitalicias y a la jubilación anticipada</p> <p>*Se crean dos nuevas modalidades de pensión: la "Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado" y la "Renta Vitalicia Variable" (monto fijo en UF + monto variable indexado en moneda local o extranjera u otros índices aprobados por la Superintendencia)</p> <p>*Se crea el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP). Este sistema fundamentalmente mejora la información en el mercado de venta de Rentas Vitalicias. Por un lado, centraliza la información de los futuros pensionables para las empresas del mercado de seguros que deseen ofertar sus productos de Rentas Vitalicias. El ahorrador deberá escoger una de las opciones que en este sistema le ofrezcan, o también una oferta externa al SCOMP pero superior al promedio de las tres mejores del mismo tipo recibidas en el SCOMP.</p> <p>*De la mano del SCOMP también se fijaron comisiones máximas por dos años (para posterior revisión por parte de autoridad competente) para la empresa que administre las Rentas de los pensionados.</p> <p>*Se endurecieron las relgas para acceder a Jubilación Anticipada (aplicación diferida en el tiepo, hasta 7 años, según diversos parámetros)</p> <p>*****Se igualaron requisitos para Jubilación Anticipada y Retiro de Excedentes: pasando de tasa de sustitución mínima de 50% hacia 70% del salario de referencia, aumentando 3% por año.</p> <p>*****Para Jubilación Anticipada y Retiro de Excedentes de libre disposición aumentó de 110% hasta 150% de la Pensión Mínima como condición mínima para acceder a estas prestaciones</p> <p>*****Hombres a la fecha con 55+ años y mujeres con 50+ años quedaron por fuera de estas modificaciones sobre Jubilación Anticipada y Retiro de Excedentes</p>
Chile	2004-05-06	Primer Orden	Ley 19949 Aprobado Parlamento 2004-05-17	<p>*Esta Ley crea "(...) el sistema de protección social denominado 'Chile Solidario' (...) dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza (...) cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida."</p> <p>*Para el campo de las pensiones, esta ley de "Chile Solidario" incorpora el sistema de pensiones asistenciales (PASIS) para la población pobre. No modifica las prestaciones, condiciones de acceso ni montos, sino que reorganiza esta prestación para adultos mayores en pobreza dentro del esquema general de "Chile Solidario".</p> <p>*Las pensiones asistenciales fueron originalmente establecidas por el Decreto Ley N° 869, de 1975</p>
Chile	2006-03-17	Segundo Orden	Decreto 336 (Publicado Diario)	*Crea "Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional" ("Comisión Marcel"), que tendrá por objeto elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980

			Oficial: 2006-06-24) Ministerio de Hacienda	*Áreas de reforma: "(...) medidas para aumentar la densidad de cotización de los afiliados; aumentar la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional; eliminar discriminaciones contra las mujeres y los trabajadores de menores ingresos, y elevar el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores (...) Asegurar que las recomendaciones que el Consejo formule cumplan con la sustentabilidad financiera en que se enmarca la política fiscal chilena." *Duración limitada hasta el 30 de Junio de 2006: entrega de informe final.
Chile	2006-04-28	Primer Orden	Ley 20102 Aprobado parlamento 2006- 04-24	Concede a contar del día 1 del mes siguiente a la entrada en vigencia del artículo 7 de la presente ley, un reajuste extraordinario de un 10% a las pensiones asistenciales del decreto ley núm. 869, de 1975, a las pensiones mínimas de los artículo 24, 26 y 27 de la Ley núm. 15386 y del artículo 39 de la Ley núm. 10662 y las pensiones de regímenes adicionales administrados por el Instituto de Normalización Previsional y por las Cajas de Previsión y las pensiones del seguro de la Ley núm. 16744, cuyo monto a la fecha indicada no exceda 100 mil pesos mensuales.
Chile	2006-09-30	Segundo Orden	Ley 20128 Aprobado parlamento 2006- 09-22	*Ley sobre "Responsabilidad Fiscal": "mejoramiento de la gestión financiera y presupuestaria" *Ordena crear el "Fondo de Reserva de Pensiones": "destinado a complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en el decreto ley N° 3.500, de 1980, y de las pensiones asistenciales reguladas en el decreto ley N° 869, de 1975." *Deberá financiarse (a) con el superávit del año anterior hasta máximo 0,5% del PIB. En caso de que el aporte por superávit sea menor a 0,2% del PIB, deberán comprometerse recursos para completarlo. (b) Rentabilidad generada por el mismo fondo (que se podrá invertir en instrumentos financieros nacionales o extranjeros). (c) Otros aportes que establezca la ley. *Este fondo tiene un techo de 900 millones de Unidades de Fomento. Se podrá usar a partir de 10 años, y si en algún año calendario (luego de 15 años de esta ley) los recursos de este fondo utilizados no superan el 5% del total de pagos de pensiones mínimas y asistenciales, este Fondo de Reserva de Pensiones se extinguirá y sus recursos pasarán al Fondo de Estabilización Económica y Social *Límite de uso de recursos anual. El monto máximo de recursos del Fondo de Reserva Pensional que podrá usarse en un año será el un tercio de la diferencia entre el total a pagar en el año respectivo y el total pagado en el año 2015 (actualizado según inflación)
Chile	2007-04-09	Segundo Orden	Decreto 78 (Publicado Diario Oficial: 2007-11-05) Ministerio del Trabajo y Previsión Social - Subsecretaría del bajo	*Crea la "Comisión Asesora Ministerial en materia de fortalecimiento del Sistema Previsional" *La Comisión tiene por misión asesorar, estudiar y proponer iniciativas al Ministro del Trabajo y Previsión Social en el marco del proceso de implementación de la reforma al sistema previsional y, en especial, en los ámbitos de fortalecimiento de la institucionalidad pública del sistema de pensiones, a fin de lograr un acceso más equitativo e informado de los beneficiarios del sistema
Chile	2008-03-11	Segundo Orden	Ley 20255 Publicada D.O. 2008-03-17	LEY DE RE-REFORMA PREVISIONAL. Cuatro áreas de reforma: (i) Instituir formalmente un pilar solidario (no contributivo pero condicionado a pobreza, y financiado por el Estado) *Se crean Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Reemplazan PASIS y Pensión Mínima Garantizada (PMG). APS es subsidio para complementar pensiones < 255mil CLP *Requisitos para acceder a PBS: 65+ años (ambos sexos), grupo familiar pobre (quintiles 1-3), y haber residido 20 años en el país (4 de los últimos 5 años de forma permanente)

				<p>*Asignación por muerte (3 salarios mínimos)</p> <p>(ii) Mejorar la equidad de género en el sistema</p> <p>*Bono por hijo (nacido vivo o adoptado), con pago de rentabilidad, redimible a la edad de jubilación</p> <p>*Crea compensación económica por divorcio: posibilidad de traspasar fondos de cuenta de ahorro individual del cónyuge (hasta 50%).</p> <p>*Se elimina el requisito de invalidez para la pensión de viudedad para hombres.</p> <p>*Trabajadoras del hogar: sus empleadores no podrán cotizar por menos de 1 salario mínimo</p> <p>(iii) Aumentar el volumen de afiliados y cotizantes</p> <p>*Subsidios a cotización y a contratación, para trabajadores 18-35 años con ingresos inferiores a 1,5 salarios mínimos, durante primeros 24 meses de empleo.</p> <p>*Establece cotización obligatoria para trabajadores independientes (gradualmente sobre total de renta - 2015)</p> <p>*Se creó figura de afiliación voluntaria (individual o colectiva), con beneficios tributarios y una bonificación.</p> <p>(iv) Mejorar la eficiencia general del sistema privado</p> <p>*Superintendencia de Pensiones reemplaza Superintendencia de AFP, y controlará el pilar solidario y el contributivo (obligatorio y voluntario);</p> <p>*Instituto de Previsión Social será responsable del pilar solidario, e incorporará algunas funciones del INP.</p> <p>*Se impulsó diversificación de inversiones y aumento de ésta en instrumentos extranjeros.</p> <p>*Para mejorar competencia entre AFP se creó un sistema de licitación anual para asignar los nuevos miembros del sistema automáticamente a la AFP con la menor comisión (pudiéndose trasladar a los dos años); y se eliminaron las comisiones fijas que cobraban las AFP.</p>
Chile	2008-04-14	Primer Orden	Decreto 13 Publicado D.O. 2008-05-05	Modifica el Decreto núm. 57 de 1990, que contiene el Reglamento del Decreto-Ley núm. 3500 de 1980, por el que se establece nuevo sistema de pensiones, para adaptarlo a la reforma que hizo la Ley 20255
Chile	2008-05-12	Primer Orden	Decreto 18 Publicado D.O. 2008-06-14	<p>*Modifica el Decreto núm. 57 de 1990, que contiene el Reglamento del Decreto-Ley núm. 3500 de 1980, por el que se establece nuevo sistema de pensiones para adaptarlo a la reforma que hizo la Ley 20255</p> <p>*Realiza una amplia modificación del citado Decreto (artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 51) y agrega un nuevo Título XII.</p>
Chile	2009-07-22	Primer Orden	Ley 20366 Publicado D.O. 2009-07-29	Esta Ley adelanta aproximadamente en un año, los plazos de la transición del sistema de pensiones solidarias establecido en la Ley 20255
Chile	2010-08-31	Primer Orden	Ley 20459 Publicada D.O. 2010-09-04	*Facilita el acceso a la Pensión Solidaria y al Aporte Solidario por invalidez y por Vejez
Chile	2011-08-29	Segundo Orden	Ley 20531 Publicada D.O. 2011-08-31	<p>*Elimina pago de salud a pensionados beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias</p> <p>*Establece descuento de pago por pensión (nuevo pago de 5%) para pensionados de categorías especiales</p>
Chile	2015-04-13	Primer Orden	Ley 20830 Publicada D.O. 2015-04-21	<p>Ley que crea el "Acuerdo de Unión Civil".</p> <p>**El acuerdo de unión civil es un contrato celebrado entre dos personas que comparten un hogar, con el propósito de regular los efectos jurídicos derivados de su vida afectiva en común, de carácter estable y permanente. Los contrayentes se</p>

				denominarán convivientes civiles y serán considerados parientes para los efectos previstos en el artículo 42 del Código Civil." *Se reforma la Ley previsional para incluir la categoría "Convivientes Civiles" como equiparable a "Conyuge", para gozar de los mismos beneficios de la ley previsional
Chile	2015-10-08	Segundo Orden	Ley 20864 Publicada D.O. 2015-10-15	*Cambia la rebaja en pago de salud de pensionados especiales de los que habla Ley 20531 por una exención total y establece un pago con recursos estatales por compensación para el Fondo Nacional de Salud (esta disposición entrará en vigencia un año después de publicada) *Reforma Art.23 bis de la Ley 20255, que tiene que ver con solicitud o trámite de oficio de pensión o aporte solidarios de vejez ara quienes antes de 65 años eran beneficiarios de prestaciones solidarias por invalidez. También modicia eleementos menores de acceso a cobros por muerte para beneficiarios del sistema solidario. (estas medidas entrarán en vigencia 6 meses depués de publicada la ley)
Chile	2016-01-08	Primer Orden	Ley 20894 Publicada D.O. 2016-01-26	Reformas sobre Cotizaciones de Trabajadores Independientes: *Reforma Decreto Ley 3500 de 1980, estipulando que las AFP no podrán perseguir las deudas de trabajadores independientes *Modifica algunas condiciones para las cotizaciones y el efectivo acceso de los trabajadores independientes al "Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales" (creado por Arts. 88 y 89 de Ley 20255). *Prorroga fechas de entrada en vigencia de obligatoriedad de cotizaciones de trabajadores independientes

COLOMBIA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Colombia	2002-12-20	Segundo Oden	*Ley 797 *Publicado: 2003-01-29 (Gaceta Oficial 45079)	*Aumento diferido de la edad de jubilación en 2 años. A partir de 01/01/2014 mujeres se jubilarán con 57 años y hombres con 62 años. *Aumenta la tasa de cotización de 13,5% al 15,5% del salario, gradualmente hasta 01/01/2006: un punto para enero/2004 y medio punto en los dos años siguientes. Creó también una cotización adicional (gradual y progresiva) para quienes ganen más de 16 salarios mínimos, con destino a la "Subcuenta de Subsistencia" del "Fondo de Solidaridad Previsional" *Aumenta número mínimo de semanas cotizadas para jubilación, desde 1000 hasta 1300 semanas gradualmente: 50 semanas en 2005, y 25 semanas por año hasta 2015. *Cambia tasa de sustitución, que fluctuará entre 55%-65% de manera progresiva. A partir del año 2020 el salario de referencia aumentará cinco años, y serán tenidos en cuenta los últimos 20 años. *Crea obligación para trabajadores independientes de aportar a pensiones.
Colombia	2005-04-04	Primer Orden	*Ley 952 Diario Oficial 45869	Modifica Art.2 de la Ley 700 de 2001. *Crea la obligación para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y el el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.

Colombia	2005-07-22	Segundo Orden	*Acto Legislativo 01 de 2005 Reforma Constitucional *Diario Oficial 45980	<p>*Establece obligación constitucional del Estado de garantizar derecho a pensión, y simultáneamente garantizar sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, incluyendo cualquier propuesta de reforma futura.</p> <p>*Elimina todos los esquemas especiales de pensiones, los cuales deben durar máximo hasta 31-07-2010. Los únicos esquemas especiales persistentes serán para Fuerzas Armadas, Docentes, Presidentes y Régimen de Trabajadores de Alto Riesgo.</p> <p>*Esta disposición incluye prohibición constitucional para establecer cualquier tipo de acuerdo laboral (convención colectiva de trabajo o similares) sobre pensiones con condiciones diferentes y más benéficas que las estipuladas en el Sistema General de Pensiones.</p> <p>*Después del 31-07-2010 no podrán causarse pensiones superiores a 25 SMMLV</p> <p>*No podrá haber Pensión inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), sí se han cumplido las condiciones de edad (62 años hombres y 57 mujeres) y cotizaciones (1300 semanas, 25 años).</p> <p>*Crea los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), por montos menores al SMMLV, a personas de escasos recursos que no cumplan con los requisitos mínimos para acceder a una pensión</p>
Colombia	2007-10-01	Primer Orden	Decreto 3771 Ministerio de Potección Social	<p>Sobre Financiamiento de Programas de Asistencia a Adultos Mayores, y en particular sobre recursos de financiación provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)</p> <p>*La Ley 100/1993 que creó el Sistema Pensional (paralelo) vigente, tmb dispuso la creación del Fondo de Solidaridad Pensional (financiado en parte con presupuesto nacional, con excedentes de contribuciones, y tmb con un pequeño porcentaje -0,5%- de quienes cotizan por 4 SMMLV, y entre 1% y 2% para quienes cotizan por salarios superiores a 10 o 16 SMMLV) para atención asistencial en dos modalidades: subsidiar las cotizaciones de población pobre (principalmente focalizada por ingresos -SISBEN I y II-, y del sector Rural), y entregar transferencias moterias y en especie (condicionadas o no) a Adultos Mayores en pobreza.</p> <p>*El Decreto 1135 de 1994 reglamentó el programa de asistencia a adultos mayores</p> <p>*Ley 797 de 2003 (que reformó el sistema previsional parcialmente) modificó Asistencia a Adultos Mayores para aumentar montos de transferencias y regular uso de recursos del FSP. Decretos 569 y 4112 de 2004 reglamentaron financiamiento de programas de asistencia con parte de contribuciones a pensiones</p> <p>*De ahí en adelante, el PPSAM (Programa de Protección Social del Adulto Mayor) es la principal asistencia social en materia previsional que existe en este nuevo milenio. Consiste fundamentalmente en el pago bimensual de un monto de dinero en efectivo que representa aproximadamente el 10% mensual de un SMMLV (cerca de 20% de 1 SMMLV cada dos meses)</p> <p>*Este programa ha tenido diversas modificaciones parciales (del tipo de calibración de instrumentos), básicamente sobre el monto a pagar, los criterios de elegibilidad para acceder al beneficio, los mecanismos de focalización, y diversas disposiciones locales por la participación de las entidades territoriales (alcaldías) en la implementación (y en ciertos casos la financiación)</p>
Colombia	2008-07-16	Primer Orden	Ley 1223 *Diario Oficial 47052	<p>Se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación.</p>
Colombia	2009-07-15	Segundo Orden	Ley 1328 "Reforma Financiera" Diario Oficial 47411	<p>*Esta Ley en general regula ciertos aspectos del sistema financiero, de los "consumidores financieros"</p> <p>*Crea Sistema Multifondos en régimen de inversión de AFP a partir de Sep/2010. Se pasa de uno a tres fondos de inversión permitidos, con diferentes niveles de riesgo (conservador, moderado o alto). El Gobierno elaborará la reglamentación específica.</p>

				<p>*Art.87. Sobre los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos). Con base en autorización constitucional del Acto Legislativo 01 de 2005, se desarrollan lineamiento sobre los BEPS como parte de los servicios sociales complementarios, por montos menores al Salario Mínimo para personas de escasos recursos que no acumularon dinero suficiente para pensionarse, pero sí cumplen la edad. El estado se compromete a dar un subsidio, pagadero cuando se cumpla la edad de jubilación legal. También se autoriza la contratación de seguros de invalidez y muerte.</p>
Colombia	2010-07-01	Primer Orden	Decreto 2373 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	<p>Reglamenta el Régimen/Sistema de inversión de Multifondos para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). *Tres fondos con diferentes rentabilidades y riesgos que se ajustan según la edad del afiliado, y un fondo adicional "Fondo de Retiro Programado" para los jubilados</p>
Colombia	2010-07-15	Primer Orden	Decreto 2555 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	<p>*Reglamenta disposiciones sobre regímenes de inversión de multifondos, aunque no trata de manera exclusiva temas del sistema previsional, sino que está orientado a cuestiones del Sector Financiero en general **"Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones"</p>
Colombia	2010-08-06	Primer Orden	Decreto 2949 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	<p>Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 y se establece la metodología para el cálculo de la rentabilidad mínima que deberán garantizar las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías a los afiliados a los distintos tipos de fondos de pensiones obligatorias del esquema de multifondos y los periodos aplicables para su cálculo y verificación.</p>
Colombia	2011-03-24	Primer Orden	Decreto 857 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) Diario Oficial 48021	<p>Por el cual se modifican varios artículos del Decreto 2555 de 2010 relacionados con los regímenes de inversión de los recursos de los fondos de cesantía y los de los fondos de pensiones obligatorias</p>
Colombia	2012-09-11	Primer Orden	Doc. CONPES Social No. 156 *Consejo Nacional de Política Económica y Social *Departamento Nacional de Planeación (DNP)	<p>Este documento pone a consideración del Consejo de Política Económica y Social (CONPES Social) el diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como parte de los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral, y como una nueva estrategia de los programas de gasto social para aumentar la protección para la vejez.</p>
Colombia	2012-10-01	Segundo Orden	Ley 1580	<p>*Reforma la Ley 100 de 1993 y crea la "Pensión Familiar" *La "Pensión Familiar" es aquella que se reconoce por la suma de los esfuerzos de cotización de los dos conyuges o compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de las condiciones para pensionarse en el Régimen de Prima Media o en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) *En cualquiera de los Regímenes pueden aspirar a pensión mínima. En el Régimen de Prima Media sólo se da pensión mínima, equivalente a 1 Salario Mínimo, y deben pertenecer a SISBEN I y II *La prestación es estrictamente familiar, es una única pensión para la pareja. En caso de fallecimiento se acreditará la totalidad a la persona sobreviviente. En caso de separación legal se acreditará 50% a cada persona pero como un BEPS. *La pensión Familiar es incompatible con cualquier otra pensión, con los BEPS, o con cualquier Programa de Asistencia</p>

				para Adultos Mayores. *Sólo se podrá reconocer la Pensión Familiar por una única vez a cada persona (conyuge o compañero/a)
Colombia	2013-04-01	Primer Orden	Decreto 064 de 2013 Min. Hacienda Min. Trabajo	Reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
Colombia	2014-02-12	Primer Orden	Decreto 288 de 2014 Min. Hacienda Min. Trabajo	El presente decreto tiene por objeto determinar las condiciones para el otorgamiento de la pensión familiar establecida en la Ley 1580 de 2012, la cual se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes en el Sistema General de Pensiones.

COSTA RICA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Costa Rica	2005-04-21	Segundo Orden	Acuerdo de Junta Directiva de la CCSS  Reforma al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de 1995	<p>**Los cambios afectan el primer pilar del sistema previsional costarricense (sistema mixto)</p> <p>*Cambios para menores de 45 años: la tasa de contribución (empleados y empleador) será gradualmente incrementada; nueva base para calcular beneficios (ingresos promedios de últimos 20 años); el num. Mínimos de cotizaciones mensuales fue elevado, se fijó un beneficio por discapacidad para mayores de 48 años.</p> <p><b>*Condiciones de Retiro normal:</b></p> <p>*****Matiene edad de retiro en 65 años</p> <p>*****Aumenta % de cotización desde 7,5% hasta llegar al 10,5%, gradualmente por 20 años (aumenta 0,5% cada cinco años). Se mantiene contribución tripartita: W-K-E</p> <p>*****Aumentó # de aportes/cuotas: se pasó de 240 hasta 300 cotizaciones para acceder al derecho de pensión. A partir de 240 y hasta 300 cotizaciones (de 20 a 25 años) se establecen aumentos de 1% anual en tasa de reemplazo, de manera diferenciada y progresiva beneficiando a quienes cotizan por menores salarios (antes era aumento plano de 0,87%)</p> <p>*****Tasa de reemplazo total real (con 25 años, 300 cotizaciones): Antes era nivel plano de 56,55% real, y ahora pasa a ser escalonada y progresiva beneficiando a los demnor ingreso entre 48% y 57,50%.</p> <p>*****Aumentó salario de referencia: promedio de últmos 240 salarios indexados (20 años). Antes eran los mejores 48 de los últimos 60 (lo mejores 4 años de salarios entre los últimos 5 años)</p> <p><b>*Retiro anticipado</b></p> <p>****Con más cuotas: Antes: Tabla diferenciada segun sexo sólo entre 60 y 62 años y 3 meses / Ahora: Tabla diferenciada en 6 cuotas a favor de las mujeres.</p> <p>****Con menor monto de pensión: Antes: No hay / Ahora: Tabla diferenciada en 0,5 a favor de las mujeres.</p> <p><b>*Crea la "Pensión Reducida de Vejez":</b> Será proporcional a la pensión mínima vigente a partir de 75% con 180 cuotas</p>



				aportadas. Se crea igualmente la "Pensión Proporcional por Invalidez". *Incentivos para personas de altos ingresos para aumentar su cotización, incluso más allá de 25 años
Costa Rica	2008-11-21	Primer Orden	Decreto Ejecutivo 34869-MTSS-H Min. Trabajo y Seg. Social Min. Hacienda	*Decreto modificatorio del Art.22 del Decreto Ejecutivo N° 33080-MTSS-H (Gaceta N° 98, 23-05-2006) que emitió el Reglamento a la Ley Marco de Pensiones (Ley N° 7302) *El Art.22 define la forma de cálculo del Valor Presente de las cuotas adeudadas para acceder a la pensión. Fue declarado Inconstitucional en Junio/2008, y en este decreto de Octubre/2008 se usa la inflación como parámetro de indexación
Costa Rica	2009-09-11	Primer Orden	Ley No. 8775 Modifica las Leyes No. 7302 (Ley Marco Pensiones) y Ley No. 2248 (Pensiones Magisterio)	Modifica el Art.31 y adiciona Transitorio VI a la Ley No. 7302, denominada Ley Marco de Pensiones. *Art. 31. se establece el derecho de las personas pensionadas y los servidores adscritos/as cubiertos/as por la Ley, a percibir, además de su salario, la pensión que les corresponda por viudez. Además, suspende el disfrute de la pensión en caso de desempeño de cualquier cargo remunerado. *Art. Transitorio VI. Dispone que ninguna persona viuda deba devolver dineros recibidos del Estado por concepto de pensión del cónyuge fallecido. Reforma artículo 117 y adiciona Transitorio Único a la Ley No. 2248. Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. *Art. 117: Igual que el art. 31 y *Transitorio único: Igual que Transitorio VI
Costa Rica	2010-01-01	Primer Orden	Decreto XXXX	Ajustes a la prima de cotización (sigue siendo tripartita): Se aumenta 0,5% pasando de 7,5% a 8,0% (derivado de reforma 2005)
Costa Rica	2013-11-18	Primer Orden	Decreto XXXX Reforma Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social y aprueba ajuste de seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM)	*Aprueba ajustes a Seguro IVM, para su vigencia a partir del 01 de diciembre del año 2013. *Incrementa la Base Mínima Contributiva (BMC) progresivamente hasta equipararla al Salario Mínimo Legal del Trabajador no Calificado (SML) *Modifica el artículo 24° del Reglamento del Seguro IVM. Modificaciones en el cálculo de la pensión IVM: comprende una cuantía básica como porcentaje del salario o ingreso promedio indicado en el artículo anterior, por los primeros 20 (veinte) años cotizados (240 -doscientas cuarenta-cuotas aportadas).
Costa Rica	2015-01-01	Primer Orden	Decreto XXXX	Ajustes a la prima de cotización (sigue siendo tripartita): Se aumenta 0,5% pasando de 8,0% a 8,5% (derivado de reforma 2005)

REPÚBLICA DOMINICANA				
Pais	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio

República Dominicana	2005-01-01	Primer Orden	Ley No. 370-05	Excluye a legisladores de cotizar al SDSS
República Dominicana	2007-08-09	Primer Orden	Ley No. 188-07	Modificaciones a la Ley No. 87-01: % de cotización y disposiciones sobre inversión *Modifica artículos sobre financiamiento del Régimen contributivo y disposiciones sobre instrumentos financieros. *Se disminuye contribución de 10% a 9,97%. Distribución entre trabajador (2,87%) y empleador (7,10%). Antes la distribución era 7,12% a cargo del empleador y 2,88% a cargo del trabajador.
República Dominicana	2007-08-09	Segundo Orden	Ley No. 189-07 Aprobada en Congreso 25-07-2007	Se crea instrumento financiero que facilita el pago de los Empleadores de las deudas por cotización al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), descontando los intereses sobre la deuda, y pagando a cambio una compensación por el porcentaje de ganancia que han dado las AFP sobre las cuentas individuales respectivas de los trabajadores.
República Dominicana	2009-02-014	Segundo Orden	Decreto 118-09	Decreto que reestructura el sistema de Protección Social (Subsidios Focalizados, Programas Focalizados de Transferencias Condicionadas y Programas Focalizados de Transferencias No-Condicionadas) *Incluye el "Programa Protección a la Vejez en Pobreza Extrema" (PROVEE) (NO-Condicionado) *****Otorga transferencia condicionada a hogares en pobreza con Adultos Mayores que no tienen ningún otro ingreso, y que hacen parte del "Programa Comer es Primero"(PCP). El PROVEE otorga un poco más del 50% adicional del PCP.
República Dominicana	2009-06-22	Segundo Orden	Ley No. 177-09	Otorga amnistía a todos los empleadores públicos y privados, con atrasos u omisiones en el pago de las cotizaciones relativas a los aportes del trabajador y las contribuciones del empleador al Sistema Dominicano de Seguridad Social. Dispone que la amnistía otorgada implica la condonación total de la deuda de todos los empleadores por concepto de los aportes y contribuciones pendientes de pago de los Seguros de Vejez, discapacidad y Sobrevivencia, Salud y Riesgos Laborales del Régimen Contributivo.
República Dominicana	2012-12-07	Primer Orden	Decreto No. 400	Reglamento Interno del Consejo Nacional de Seguridad Social. *Dispone que la amnistía otorgada implica la condonación total de la deuda de todos los empleadores por concepto de los aportes y contribuciones pendientes de pago de los Seguros de Vejez, discapacidad y Sobrevivencia, Salud y Riesgos Laborales del Régimen Contributivo. *Dispone que el CNSS tendrá a su cargo la dirección y conducción del SDSS y, como tal, es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como, de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS.
República Dominicana	2014-02-13	Primer Orden	Resolución 335-01 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)	*Cambia la forma de indexación de las pensiones. La ley 87/01 establecía indexación por inflación (IPC: Índice de Precios al Consumidor), y ahora se indexan las pensiones al aumento del salario mínimo nacional. Se actualizarán las pensiones cada 2 años. *Además, se reconoce el aumento (por indexación) de manera retroactiva para los pensionistas existentes (en esta medida sí se utiliza el IPC). Esto se hace porque a pesar de que la Ley 87/01 obligaba la indexación, desde 2008 las pensiones no habían aumentado.

ECUADOR

País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Ecuador	2005-02-16	Reversión - Tercer Orden	Resolución del Tribunal Constitucional No. 052-2001-RA (Registro Oficial Suplemento 525 de 16 de febrero de 2005)	<p>*El 30 de noviembre de 2001 se publicó la nueva Ley de Seguridad Social (LSS) - Ley No. 2001-55- que planteaba un sistema mixto de pensiones. Sin embargo, seis meses después el Tribunal Constitucional el 8 mayo de 2002 mediante resolución No. 052-2001-RA declaró la inconstitucionalidad de seis artículos y dos Disposiciones Transitorias de la Ley. Se interpuso un amparo a la publicación de dicho fallo en el Registro Oficial, el mismo que fue rechazado.</p> <p>*No es sino hasta febrero de 2005 que se ordenó su publicación en el Registro Oficial. Por esta razón, existió un limbo jurídico por alrededor de tres años que creó incertidumbre e inseguridad alrededor de este cuerpo normativo y su aplicabilidad.</p> <p>*La disposiciones de la Ley de Seguridad Social (Ley 2001-055) para crear un régimen de cuentas individuales que complementara las pensiones de vejez del régimen del seguro social (IESS, Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social), es decir, que llevaban globalmente a la transformación hacia un régimen mixto en sentido estricto, nunca fueron implementadas. A pesar de ello, como la Ley 2001-055 fue declarada inexecutable solo parcialmente por la Corte Constitucional, es la norma general que sigue vigente hasta la actualidad con diversas reformas de diverso alcance.</p>
Ecuador	2005-07-28	Primer Orden	Ley No. 2005-006 Reformatoria a la Ley de Seguridad Social No. 2001-55 *Registro Oficial 73, 02-08-2005	*Crea posibilidad de devolución de recursos del "Fondo de Reserva". Se establece que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) entregue el fondo de reserva de los afiliados cada tres años, en lugar de mantenerlos para sumar a la cuenta individual del afiliado (como lo había establecido la Ley 55 de 2001)
Ecuador	2006-07-11	Primer Orden	*Ley No. 2006-50 *Reformatoria a la Ley de Seguridad Social No. 2001-55 *Registro Oficial 317, 20-07-2006	*Modifica el primer inciso del Art.73 sobre la Inscripción del afiliado y el pago de aportes. En particular, a los empleadores del sector agrícola concede plazos especiales para el registro ante el IESS de sus trabajadores.
Ecuador	2006-09-01	Segundo Orden	Decreto Ejecutivo 1824	<p>*Crea la "Pension Asistencial" o "Pensión para Adultos Mayores", para atender a personas de 65+ años que se encuentren en situación de pobreza (40% de población más pobre = quintiles 1 y 2), o que tengan discapacidad igual o mayor al 40% (acreditada ante el Consejo Nacional de Discapacidades - CONADIS)</p> <p>*En sentido estricto, es un subprograma del Bono de Desarrollo Humano, que consiste en una transferencia monetaria mensual de USD 30, sin ningún requisito adicional</p>
Ecuador	2006-12-21	Primer Orden	*Ley No. 2006-71 *Reformatoria a la Ley de Seguridad Social No. 2001-55 *Registro Oficial 429, 03-01-2007	*Reforma básicamente el Art.62 de la LSS (Ley 2001-55) sobre "inversiones privativas" del IESS (créditos directos con sus afiliados). Agrega a esta categoría los préstamos hipotecarios (se justifica como un incentivo al sector inmobiliario).

Ecuador	2007-05-09	Primer Orden	<p>*Ley No. 2007-79</p> <p>*Reformatoria de la Ley de Seguridad Social No. 2001-55</p> <p>*Registro Oficial 107, 18-VI-2007</p>	<p>*Reforma Art.63 de LSS sobre "Préstamos Quirografarios" (préstamos a afiliados y jubilados para libre uso), aumentando límite de 10 hasta 60 "Salarios Básicos Unificados" (SBU)</p> <p>*El "Fondo de Reserva" y el "Fondo Capitalizado Individual de Cesantía" se constituirán automáticamente en garantías del préstamo quirografario.</p>
Ecuador	2008-10-20	Segundo Orden	Nueva Constitución del Ecuador	<p>*La Constitución Política (CP) modifica parcialmente los principios del sistema de seguridad social, y en particular, refuerza su administración y gestión públicas, y prohíbe la incursión de actores privados en Seguridad Social</p> <p>*Se reconocen derechos colectivos a adultos mayores como grupo de atención prioritaria (Art.35), y declara derecho a "jubilación universal" (Art.37,34)</p> <p>*Art.367 establece que el sistema de seguridad social es público y universal, "no podrá privatizarse" y estará dirigido a la protección de las contingencias de la población mediante el seguro universal obligatorio y sus regímenes especiales.</p> <p>*Art.368 contempla exclusivamente "entidades públicas" como parte del sistema de seguridad social. "El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social"</p> <p>*Art.372 dispone que la administración de los fondos de ahorro previsional será administrados por una entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La "Disposición Transitoria Vigésimotercera" establece plazo de 180 días desde la entrada en vigencia de la CP para tramitar ley de creación de entidad financiera administradora propiedad del IESS.</p>
Ecuador	2009-03-09	Primer Orden	<p>*Ley No. 2009-s/n</p> <p>*Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional</p> <p>*Registro Oficial 559-S (Suplemento), 30-03-2009</p>	<p>*Art.62 LSS (2001-55): agrega a los pensionados como beneficiarios de créditos hipotecarios del IESS. También mediante crédito hipotecario el IESS podrá comprar la deuda hipotecaria que un afiliado tenga con otra entidad financiera.</p> <p>*Art.91 LSS (2001-55), elimina el plazo máximo de 3 años para cancelar convenios de pago por mora patronal, y el monto de las multas establecidas por nuevas moras. Ambos parámetros quedan para ser decididos por el Consejo Directivo del IESS</p> <p>*Art.280 LSS (2001-55), se aumenta el número de cotizaciones (de "3 cotizaciones acumuladas anuales" a "36 cotizaciones acumuladas mensuales") necesarias para poder solicitar devolución de los Fondos de Reserva. También se disminuye el periodo de inactividad (desempleo) para acceder a estos fondos (desde 6+ meses a 2+ meses). Se establece opción para que se depositen mensualmente los fondos de Reserva por parte del empleador (8,83% del salario de aporte)</p> <p>*Art.234 LSS (2001-55): Cambia el mecanismo de ajuste ("revalorización") de las pensiones, antes era la tasa de rendimiento del año anterior y ahora se establece la inflación causada en el año anterior. Se cambia el valor de la pensión mínima que estaba establecido para todos los casos en el "salario mínimo de aportación". Ahora la pensión mínima será una proporción del Salario Básico Unificado (SBU) según los años de cotización efectiva, así: 0-10 años --&gt; 50% SBU; 11-20 años --&gt; 60% SBU; 21-30 años --&gt; 70% SBU; 31-35 años --&gt; 80% SBU; 36-39 años --&gt; 90% SBU; 40+ años --&gt; 100% SBU.</p> <p>*Otras modificaciones incluidas como "Disposiciones Generales"</p> <p>*****Se añade una penalización de -40% de jubilación (parte que es responsabilidad del Estado) para los jubilados que reciban ingresos por trabajo y cuya jubilación supere 1,5 veces la canasta básica (calculada por INEC). Esta reducción (-40%) se aplica independientemente del monto de la pensión, a todos los jubilados que desempeñen labores como</p>

				servidores públicos (en el IESS, en el ISSFA -Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas-, y en el ISSPOL - Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional-).
Ecuador	2009-04-06	Segundo Orden	<p>*Ley No. 2009-s/n</p> <p>*Ley del BIESS: Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</p> <p>*Registro Oficial 587-S (Suplemento), 11-05-2009</p>	<p>*Se crea el Banco del IESS, "como una institución financiera pública con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, de propiedad del [IESS]", encargada de prestar servicios financieros como banca de inversión administrando los fondos previsionales públicos del IESS. La creación de esta institución se sujeta a la "Disposición Transitoria Vigésimo Tercera" de la Constitución.</p> <p>*El BIESS sustituye en todas sus funciones a la "Comisión Técnica de Inversiones" del IESS, y a las "empresas adjudicatarias administradoras de los fondos previsionales" que la Ley 2001-55 contemplaba que fueran creadas en el régimen mixto que nunca se implementó.</p> <p>*Art.4 Establece amplio margen de inversiones: financiamiento de largo plazo para proyectos públicos o privados que "impulsen el desarrollo socioeconómico del país"; título de renta fija o variable; e incluso estructurar, impulsar y financiar proyectos de inversión. Además prestará servicios de créditos hipotecarios y quirografarios para afiliados y jubilados del IESS.</p> <p>*Como máxima autoridad el BIESS tendrá un Directorio conformado por (Art.8): (i) el presidente del Consejo Directivo del IESS (quien lo presidirá y tendrá voto dirimente), (ii) un miembro elegido por el Consejo Directivo del IESS entre una terna enviada por el Presidente de la República, (iii) un miembro de los afiliados activos, (iv) un miembro de los jubilados (los dos últimos por concurso de oposición y méritos)</p> <p>*La ley contempla prohibición expresa del BIESS para (Art.22): financiar "gastos del fisco", condonar obligaciones a favor del BIESS o conceder contribuciones a favor de personas naturales o jurídicas</p> <p>*La "Disposición Reformatoria y Derogatoria Decimo Tercera" deroga totalmente el "Titulo VIII del Libro Segundo de la Ley de Seguridad Social" (2001-55) que trataba "De la Administración y Control de los Fondos de Ahorro Previsional". Este Título contenía todas las disposiciones sobre la implementación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (empresas privadas) en el fallido régimen mixto de pensiones.</p>
Ecuador	2007/01 - 2009/05	Segundo Orden	<p>*Ley No. 2007-79 (2007/05)</p> <p>*Nueva Constitución del Ecuador (2008/10)</p> <p>*Ley No. 2009-s/n (2009/03)</p> <p>*Ley No. 2009-s/n (2009/04)</p>	<p>*Reforma Art.63 (Ley 2001-55) sobre "Préstamos Quirografarios" (préstamos a afiliados y jubilados para libre uso), aumentando límite de 10 hasta 60 "Salarios Básicos Unificados" (SBU)</p> <p>*Nueva Constitución fortalece principios para administración estatal (privatización)</p> <p>*Reforma Ley 2001-55: agrega a pensionados como beneficiarios de créditos hipotecarioa, elimina plazo máximo de 3 años para cancelas pagos por mora patronal, aumenta el número de cotizaciones necesarias para solicitar devolución de los Fondos de Reserva, cambia el mecanismo de ajuste ("revalorización") de las pensiones, entre otros.</p> <p>*Ley del BIESS: Crea institución financiera (BIESS) administradora de fondos previsionales.</p>
Ecuador	2009-07-20	Primer Orden	Decreto Ejecutivo No 1838	<p>* El Presidente de la República delega al Programa de Protección Social la administración de los siguientes sub programas: Bono de Desarrollo Humano; Pensión para Adultos Mayores; Pensión para Personas con Discapacidad; Crédito Productivo Solidario; Red de Protección Solidaria, Programa de Protección Social ante la Emergencia y otros que el Ministerio de Inclusión Económica y Social le delegue.</p> <p>*También aumentó el valor de la transferencia monetaria a 35 USD para el Bono de Desarrollo Humano y para la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad.</p> <p>* Se dispone "Autorizar al Ministerio de Inclusión Económica y Social y al Programa de Protección Social a emitir la</p>

				normativa que sea necesaria para el funcionamiento de los subprogramas de responsabilidad del Programa de Protección Social".
Ecuador	2009-07-28	Segundo Orden	*Ley 2009-s/n *Ley para el pago mensual del fondo de reserva y régimen solidario de cesantía por parte del Estado. *Registro Oficial 644-S (Suplemento), 29-07-2009	*Modifica la LSS (No. 2001-55) en lo concerniente al pago de la prestación de cesantía. *Elimina requisito de edad mínima (50 años) para solicitar pago de cesantía; disminuye el número mínimo de aportaciones no simultáneas a solo 24 (antes eran 60); y, disminuye a mínimo 60 días la condición de estar cesante (antes eran 90 días) *Crea el "Régimen Solidario de Cesantía". Es un subsidio con cargo al presupuesto general del Estado, que deberá cubrir el monto faltante para que el trabajador reciba el doble de la última remuneración percibida en caso de que sus ahorros propios no cubran dicho monto. Este subsidio no podrá superar el monto equivalente a dos canastas básicas familiares (según el INEC). Solo podrán beneficiarse en este régimen los trabajadores del sector privado y público que hayan sido unilateralmente despedidos y que no hayan incurrido en faltas disciplinarias. **"Disposiciones Transitorias - PRIMERA". Se establece el pago mensual al trabajador del 8,33% por concepto de Fondos de Reserva, excepto en los casos en que el trabajador manifieste expresamente que desea que estos recursos sean aportados a su fondo individual de reserva.
Ecuador	2010-11-15	Primer Orden	*Ley 2010-s/n *Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social (2001-55) *Registro Oficial 323-S (Suplemento), 18-11-2010	*Además de modificar el alcance de protección en salud para algunos grupos poblacionales, en cuanto a pensiones la principal modificación se hace sobre la forma de ajuste de las pensiones (Art. 234 de la LSS, 2001-55) *Se sustituye la inflación causada en el año anterior como mecanismo de ajuste de las pensiones por un "coeficiente de crecimiento" basado en el monto de la pensión (en Salarios Básicos Unificados, SBU): 0,0-0,5 SBU --> 16,16%; 0,501-1,0 SBU --> 12,41%; 1,01-1,5 SBU --> 9,53%; 1,501-2,0 SBU --> 7,31%; 2,01-2,50 SBU --> 5,61%; 2,501+ SBU --> 4,31%. Pensiones por Viudedad ("Montepío") se incrementarán 8,40%. Las pensiones por incapacidad parcial se incrementarán por la inflación causada el año anterior. *La pensión mínima se sigue calculando según los años cotizados establecidos en reforma de 2009-03-09
Ecuador	2012-09-25	Primer Orden	*Ley Orgánica de Discapacidades *Registro Oficial 796, 25-09-2012	*Permite la afiliación voluntaria de los discapacitados con los mismos derechos que en la afiliación voluntaria general. Esta norma elimina la obligación que se introdujo en el IESS, vía resolución, de exigir examen médico para el seguro voluntario. Otras prestaciones incluidas en la ley son la jubilación especial por vejez y la jubilación por incapacidad absoluta y permanente. *El artículo 84 elimina la exigencia de aportaciones mínimas previas para acceder a la pensión de discapacidad para los afiliados a quienes les sobrevenga una discapacidad total y permanente absoluta. Con esto, reforma el artículo 186 de la LSS (Jubilación por invalidez) de manera tácita, pues este último exige al menos 60 imposiciones. *El artículo 85 de la Ley incluye la jubilación sin mínimo de edad para las personas discapacitadas afiliadas al IESS que acrediten hasta 300 aportaciones (25 años) y para los discapacitados intelectuales con 240 imposiciones.
Ecuador	2013-01-02	Primer Orden	Decreto Ejecutivo No. 1395	*Incrementa el valor del Bono de Desarrollo Humano y las pensiones sociales *Establece el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliados a un sistema de seguridad público [...] en USD 50,00.
Ecuador	2014-11-14	Segundo Orden	*Ley s/n *Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del	*Dispone que los "Fondos Complementarios Previsionales Cerrados" (Art.220 de LSS 2001-55) que en su origen o bajo cualquier modalidad hayan recibido aportes estatales pasarán a ser administrados por el IESS a través de su Banco (BIESS), mediante cuentas individuales. *Prevé que los fondos que cuenten con la petición escrita del 50%+1 del total de los partícipes podrán mantener su

			<p>Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados</p>	<p>propia administración privada, previo cumplimiento de determinadas condiciones (restituir los aportes al Estado, y estar en capacidad de pagar a los ahorradores sus depósitos en cualquier momento).</p> <p>*Modifica diversos artículos de la Ley del BIESS con el objetivo de adecuarlo a la administración y recaudo de recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados que pasaran a estar bajo su jurisdicción.</p> <p>*De manera singular agrega el "Art.4A" a la Ley del BIESS, donde señala que éste pagará las prestaciones de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados "cuando se cumplan las condiciones previstas para acceder a las mismas, constantes en la Ley de Seguridad Social y la normativa vigente" (posible conflicto con normas propias de cada Fondo Complementario, que en general tienden a ser más benéficas para sus afiliados que en el Régimen General de Jubilaciones del IESS)</p>
Ecuador	2015-04-15	Segundo Orden	<p>*Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar</p> <p>*Registro Oficial 483-3S (Tercer Suplemento), 20-04-2015</p>	<p>*Crea el "Régimen de Pensiones del Trabajo No Remunerado en el Hogar" como nuevo Título en la LSS.</p> <p>****La cotización se realizará sobre la base de los ingresos de la "unidad económica familiar" (UEF) donde se realiza el trabajo no remunerado en el hogar. Si los ingresos de la UEF son hasta 50% del SBU se cotiza por el 25% del SBU; si la UEF tiene ingresos entre medio y un SBU, se cotiza por 50% del SBU; si la UEF tiene ingresos entre uno y uno y medio SBU, se cotiza por 75% del SBU; y si la UEF tiene ingresos superiores a 1,5 SBU, se cotiza por el 100% del SBU o más.</p> <p>****El salario de referencia para jubilación será el promedio del salario de cotización desde 2003.</p> <p>****En general el monto de todas las pensiones por Vejez (Jubilación), Incapacidad o Muerte se calculan sobre la base del ingreso de la Unidad Económica Familiar (UEF), otorgando mayor porcentaje sobre el salario de referencia a las personas que pertenecen a UEF con menores ingresos. P.ej., en la pensión ordinaria por Jubilación (vejez), se pagará el 90% del salario de referencia a quienes pertenecen a UEF con ingresos hasta 50% del SBU, y una pensión mínima de USD\$79; el 65% a quienes pertenecen a UEF con ingresos entre 50%-100% del SBU, y pensión mínima de USD\$115; el 62,5% del salario de referencia a quienes pertenecen a UEF con ingresos superiores a 100% del SBU, con un incremento de 1,25% por cada año adicional aportado (hasta límite de 85%), y una pensión mínima garantizada de USD\$165 (para UEF con ingresos de 100-150% del SBU) y USD\$221 (para UEF con ingresos superiores a 150% del SBU).</p> <p>****La jubilación se alcanza con mínimo 240 aportaciones mensuales (20 años) y 65+ años de edad.</p> <p>****Se garantiza pago a derechohabientes en caso de muerte del trabajador</p> <p>*En el Art.3 de la LSS se incluye a "las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado" como una categoría específica de sujetos de protección. En el Art.10 de la LSS se agrega que estas personas estarán protegidas contra vejez, muerte e invalidez, y que podrán aportar voluntariamente para fondo de cesantía.</p> <p>*Crea la "portabilidad de aportes" (Art.15.1, y deroga Art.135) entre el "Régimen General del Seguro Social" y el "Seguro Social Campesino". Esto permite acumular las aportaciones en los dos regímenes.</p> <p>*Modifica Art.73 de LSS para señalar que la afiliación voluntaria marca el inicio de cotización de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, y que éstas no estarán sujetas a multas.</p> <p>*Modifica Art.234 cambiando el mecanismo de ajuste de las pensiones: se regresa a la inflación causada en el año anterior. La pensión mínima se sigue calculando según lo establecido en la reforma de 2009-03-09</p> <p>*Modifica Art.237 LSS sobre "Financiamiento" de las pensiones en "Título VI - Del Régimen de Transición". Mantiene responsabilidad del Estado, pero solamente de manera subsidiaria (ante falta de recursos del IESS; elimina obligación de aporte del Estado de 40% del monto de pensiones en curso.</p>

GUATEMALA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Guatemala	2005-11-15	Segundo Orden	Decreto 85-2005, del Congreso de la República de Guatemala	Crea el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Min. Trabajo) *Programa de transferencias monetarias condicionadas *Pensión Asistencial 65+, condicionada a pobreza o discapacidad física o mental, y a no tener otro ingreso económico *Pago mensual de 40% de salario mínimo de trabajadores rurales
Guatemala	2006-11-21	Primer Orden	Decreto 39-2006, del Congreso de la República de Guatemala	Modifica artículos de Ley del Programa de Aporte Económico *Art.3. Agrega certificación de discapacidad "por Directores de Hospitales Nacionales, Centros o Puestos de Salud" *Art.4, literal b. Cambia monto de pensión mensual a 400 Quetzales, que se actualizarán cada dos años según número de beneficiarios y situación financiera del Programa *Art.5, adiciona literales (d) y (e): endurece características de restricción de beneficio por percibir algún ingreso y ordena a otras instituciones como fondos de pensiones e instituciones de catastro de bienes inmuebles compartir información para focalización *Art.6 ter. Se crea la "Comisión Consultiva del Programa" como órgano asesor en el Programa, con participación de Gobierno, representantes de adultos mayores, de "clases desprotegidas" y de Procuraduría *Art.8 bis, 8 ter y 8 quáter adicionados. Relacionados con ampliación y especificación de fuentes específicas de financiamiento del Programa. Algunas de ellas con impuestos progresivos sobre la renta de personas naturales y jurídicas (definida como contribución de solidaridad). Además 2,85% del IVA (Art.8), parte de los Bonos del Tesoro colocados, y donaciones o cooperación. *Art.9. Establece que todo superávit deberá ser reprogramado para el año siguiente en el mismo Programa
Guatemala	2010-12-14	Primer Orden	*Acuerdo Gubernativo 381-2010, Min. Trabajo (2010-12-30) *Ratifica y pone en vigencia el Acuerdo No. 1257 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	Modificaciones al Acuerdo 1124 de Seguridad Social de 2003. Principales modificaciones: -Suprime el concepto de las cargas familiares y adiciona el elemento de asignación familiar, la cual concibe como el beneficio que se da al pensionado, dentro de un grupo familiar y sus beneficiarios. En el Decreto original de 2003 por cada carga familiar se otorgaba un monto adicional de pensión. -La pensión de invalidez total, vejez y gran invalidez, no podrá exceder del 80% de la remuneración base del pensionado a la última fecha de su retiro, con un monto máximo definido. -Condiciones para acceder a pensión de Vejez: *****Un aumento en la edad mínima de jubilación para los nuevos ingresantes al mercado laboral (01-01-2011), desde los 60 a los 62 años; *****Un aumento en el número mínimo de años de contribuciones requeridos para obtener una pensión, desde los 15 a los 20 años (también proporcional desde 2011)
Guatemala	2011-06-16	Primer Orden	*Acuerdo Gubernativo 319-2011 Min. Trabajo (2011-09-	Modificaciones del Acuerdo número 284 de Seguridad Social de 1955. *Reforma sobre regímenes especiales de pensiones. *Se establecen condiciones especiales para su autorización por parte del IGSS.



			28) *Ratifica y pone en vigencia el Acuerdo No. 1263 de la Junta Directiva del IGSS	*Rendición de cuentas sobre el estado financiero del "regimen de prevision social"(regimenes especiales o adicionales de pensiones) al IGSS
Guatemala	2012-09-20	Primer Orden	*Acuerdo Gubenativo 310-2012 Min. Trabajo (2012-12-03) *Acuerdo No. 1291 de la Junta Directiva del IGSS	Modificaciones al Acuerdo 1124 de Seguridad Social de 2003. *Condiciones para tener derecho a pensión de vejez ****Se aumentó la gradualidad para llegar a 240 contribuciones como mínimo de derecho a pensión (se pusieron escalones para fechas de 2012, 2013 y 2014) ****Se volvió a edad de 60 años para todos los afiliados (se eliminó aumento a 62 años para afiliados desde 01-01-2011 *Cálculo del monto de pensión de vejez ****(a) El 50% de la remuneración base ****(b) El 0,5% de la remuneración base por cada seis meses de contribución en exceso sobre los primeros 120 meses de contribución (esto es favorable porque antes, en 2010, se hablaba de las contribuciones mínimas, es decir, 240) ****(c) Se vuelve a incluir algún tipo de participación de las cargas familiares en el cálculo de la pensión: Una asignación familiar equivalente al 10% del monto calculado según los incisos anteriores, por diez tipos de cargas familiares. - La pensión de vejez (así como la de invalidez y gran invalidez) no excederá del 80% de la remuneración base.

<b>HONDURAS</b>				
<b>País</b>	<b>Fecha Completa</b>	<b>Alcance del Cambio</b>	<b>Instrumento Legal</b>	<b>Descripción del cambio</b>
Honduras	2005-06-29	Primer Orden	Acuerdo No. 003-JD-2005	La Junta Directiva del Instituto Hondureño de Seguridad Social aprueba y publica el Reglamento General de la Ley del Seguro Social
Honduras	2007-05-31	Segundo Orden	Decreto-Ley No. 199-2006 Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados.	Tiene por objeto fomentar y tutelar el desarrollo del Adulto Mayor y Jubilados, garantizando el ejercicio de sus derechos y sancionando a las personas naturales y jurídicas que infrinjan esta ley. * Crea una Política Nacional para el Adulto Mayor y jubilados; * Crea, organiza y regula el funcionamiento de la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM); entidad Desconcentrada de la Administración Pública, adscrita a la Secretaria de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia * Se establecen descuentos y tarifas especiales en servicios como: entretenimiento, transporte, alojamiento, comida, salud, medicina, servicios funerarios, préstamos hipotecarios, servicios básicos.
Honduras	2013-09-05	Segundo Orden	Decreto No. 107-2013 Ley del Régimen de	* Crea el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), como una institución sin fines de lucro, que administra recursos de naturaleza privada, con personalidad jurídica, con duración indefinida y patrimonio propio, que brindará beneficios y servicios financieros a sus afiliados.

			Aportaciones Privadas (RAP).	* Establece que el RAP recaudará y administrará las aportaciones obrero-patronales que contempla y otros fondos o recursos cedidos en su administración a través del fideicomiso, con las que proveerá a sus afiliados servicios financieros que contribuyan a mejorar su calidad de vida y su condición socio-económica, incluyendo, pero no limitándose al desarrollo de programas especiales de vivienda social debidamente calificados, préstamos personales y cualquier otra modalidad de servicios financieros mediante operaciones directas o a través del Sistema Financiero Nacional.
Honduras	2015-05-21	Tercer Orden	Decreto Legislativo 56 de 2015 *DO: 2015-07-02	Se crea la Ley Marco del Sistema de Protección Social *Aunque no hay cambios significativos en el sistema previsional, esta Ley lo que hace es dar unidad y coherencia al sistema de protección social al establecer una definición global de sistema de múltiples pilares en el tema previsional, con un piso de protección social (no contributivo, asistencial focalizado), un segundo pilar obligatorio de carácter público, y un tercer pilar de fondos privados de pensiones que se define como complementario, pero que gradualmente se establece como obligatorio (con aportes de 1,5% de empleador y trabajador) (estos fondos privados ya habían sido legalmente introducidos desde 2002, y regulados en años previos) *Aunque temporalmente el aporte al Pilar 1 (capitalización colectiva) y al Pilar 2 (capitalización individual) lo manejará el IHSS, la ley estipula una conversión a un sistema mixto de pensiones en sentido estricto. Se cotizará al IHSS por el salario base de "1 Salario mínimo", y el excedente obligatoriamente deberá ser cotizado a un Fondo de Pensiones privado. Para este escenario final, deberán ser reformadas la Ley del Seguro Social y la Ley de los Regímenes Complementarios, así como la Ley del Régimen de APortaciones Privadas (RAP) *Es importante mencionar que se mantuvo la contribución tripartita al sistema previsional: empleador-trabajador-estado *Dos temas muy debatidos fueron del sistema de salud y una especie de seguro de desempleo ("Régimen de Seguro Laboral"). En salud fue sensible la aprobación de que el IHSS pueda ahora contratar con entidades privadas prestadoras de servicios de salud. Y sobre el tema del seguro de desempleo, se aprobó el aporte totalmente patronal para este rubro.

MÉXICO				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
México	2002-12-10	Segundo Orden	Decreto - Reforma Ley SAR Aprobado 2002/10/08 DOF-2002/12/10	Introduce diferentes instrumentos de política para fortalecer el sistema de capitalización individual *Crea posibilidad de afiliación voluntaria de trabajadores independientes y de trabajadores federales al SAR mediante apertura de cuenta individual en AFORE *****Uno de los nuevos instrumentos introducidos para esta medida son las denominadas "Cotizaciones Complementarias para el Retiro", fundamentalmente pensadas para los trabajadores independientes. Son cuentas de ahorro individual en las AFORES, de largo plazo, para ser retiradas hasta los 60 años, y que serán promovidas con incentivos tributarios. [Estas medidas solamente se implementaron de manera efectiva hasta el segundo semestre del año 2005] *Crea el sistema de Multifondos de inversión (inicialmente con solo dos SIEFORES). Además, levanta restricción de

				<p>inversión en el extranjero</p> <p>*Introduce condición de asignación de nuevos afiliados a la AFORE con menor comisión (para nuevos afiliados que no eligen una AFORE)</p> <p>*Introduce posibilidad de cambiar de AFORE siempre y cuando haya cotizado mínimo durante un año</p>
México	2005-01-11	Primer Orden	<p>Decreto - Reforma Ley SAR</p> <p>Aprobado 2004/12/07</p> <p>DOF-2005/01/11</p> <p>Decreto - Reglamento Ley SAR</p> <p>DOF-2005/05/02</p>	<p>Calibración de diferentes instrumentos de la política previsional:</p> <p>*Se permite que AFORES inviertan en mercado de valores (nacional e internacional)</p> <p>*Se permiten traspasos a AFORES más de una vez al año si son de menores costos comisión</p> <p>*Se garantizan beneficios por antigüedad en el sistema previsional, no en cada AFORE</p> <p>*Nuevos trabajadores asignados a AFORE con menores comisiones (un año permanencia)</p> <p>*Se establecieron competencias específicas y mayores sanciones a las AFORES por: registro o traspaso indebido, omisiones en entrega de estados de cuenta, cobro comisiones irregulares, publicidad engañosa</p> <p>****El Decreto sobre el Reglamento de la Ley SAR actualiza en el debido reglamento las disposiciones modificatorias de la Ley SAR (armoniza y desarrolla la legislación)</p>
México	2007-01-01	Segundo Orden	<p>Decreto XXXX</p> <p>Programa de asistencia a adultos mayores "70 y más"</p>	<p>Creación del Programa 70 y más (sustitutivo del Programa Zonas Rurales)</p> <p>*Inició dando cobertura a personas de 70 y más en localidades de menos de 2500 habitantes</p> <p>*Posteriormente se amplió, de manera gradual, primero hacia localidades de más habitantes (hasta 30mil), y luego se universalizó en todo el territorio nacional</p>
México	2007-03-31	Segundo Orden	<p>Decreto de Nueva Ley ISSSTE</p> <p>DOF 2007-31-03</p>	<p>Publicada en DOF el 31 de Marzo de 2007; apobado en Senado el 28 de Febrero de 2007. Algunos artículos entrarán en vigencia el 1 de enero de 2008.</p> <p>Sistema Mexicano tiene dos grandes componentes de Seg. Social: Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), que fue privatizado en 1997, y que abaracaba a trabajadores del sector privado; y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al cual pertenecen los trabajadores del sector público, y que se mantenía hasta 2007 como régimen de reparto, y que mediante esta reforma fue sustituido por un régimen de capitalización individual.</p> <p>Se creó una AFORE administrada por los trabajadores como premio de consuelo: PENSIONISSSTE</p> <p>En sentido estricto es un cambio paradigmático para el ISSSTE, pero de alcance solamente parcial visto desde el punto de vista del sistema de seguridad social en general. Se homologó el ISSSTE al sistema del IMSS</p>
México	2007-06-15	Primer Orden	<p>Reforma Ley SAR</p> <p>Fecha DOF</p>	<p>*Art.5. Creación del indicador de "Rendimiento Neto" sobre ahorro previsional</p> <p>*Art.7. Modificación de Junta de Gobierno de CONSAR: inclusión de 4 vocales de trabajadores, y 1 de patronos</p> <p>*Art.37. Control a cobro de comisiones</p> <p>*Art.66.Bis. Requisitos para ser Director General de una AFORE</p> <p>*Art.74,76. Uso de indicador "Rendimiento Neto" para traspaso de AFORE con mejor rendimiento por año</p>
México	2007-06-28	Primer Orden	<p>Reforma Ley SAR</p> <p>Parlamento 2007-04-26</p>	<p>Art.108-Bis. Reforma del artículo sobre delitos penales en que pueden incurrir las AFORE como facilitadoras</p>
México	2007-07-09	Primer Orden	<p>Circulares CONSAR</p> <p>CONSAR 15-19 / DOF</p> <p>2007-07-09</p> <p>(abrogada 2011-03-10)</p> <p>CONSAR 15-20 / DOF</p>	<p>Cambios en regimenes de inversión</p> <p>*Ampliación de SIEFORE básicas de 2 a 5 (SB1-SB5) (CONSAR 15-19)</p> <p>*Ampliación en regimenes de inversión en cada SIEFORE considerando riesgo, perfil de vida del trabajador, plazos, etc.</p> <p>*Permiso para invertir en "valores emitidos por Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces e instrumentos</p>

			2007-08-01 CONSAR 69-2 / DOF 2007-09-17	estructurados", según las SIEFORE *****Algunas de estas disposiciones fueron modificadas en 2008 mediante diferentes "Acuerdos" de la CONSAR
México	2009-01-21	Primer Orden	Reforma Ley SAR Parlamento 2008-12-11	Reformas a la Ley SAR en temas de inversión de fondos para el retiro (las SIEFORE en Mex) *Art.5.XIII y XIII-Bis. Incluye temas de seguimiento detallado a SIEFORE dentro de elementos de informe trimestral del CONSAR al Congreso de la Unión. Y el XIII-Bis señala la responsabilidad de CONSAR de proteger los recursos de los trabajadores frente a problemas de mercado financiero ***OTROS CAMBIOS SOBRE COBRO DE COMISIONES DE LAS AFORE*** *Art.18, 37A y 37C. Sobre notificaciones e información que las AFORE deben dar a los usuarios. Art.37A señala en detalle qué información deben incluir esos informes de las AFORE, y sobre todo el detalle de las comisiones cobradas. Art.37C señala disposiciones específicas de cómo debe ser proporcionada la información de comisiones de las AFORE a los usuarios. *Art.37. Regulación sobre comisiones que pueden cobrar las AFORE para que se ajusten a la baja en favor del usuario. También permite que el trabajador se cambie de AFORE ante aumento de comisiones. *Art.37B. Da potestad a Junta de Gobierno de CONSAR para evaluar las comisiones cobradas por las AFORE y ordenar modificaciones en caso de estimar necesario, y de sancionar AFORES por no acatar *Art.44Bis. AFORE deben notificar a CONSAR en caso de pérdidas en inversiones por "situaciones extraordinarias en el mercado", y la segunda podrá tomar medidas para proteger a trabajadores *Art.76. Asignación de trabajadores a las AFORE en función de mayores rendimientos netos (y menor comisión) *Art.100B. Sanciones contra agente promotor que incurra en delitos de fraude con traspaso de usuarios
México	2011-05-27	Primer Orden	Reforma Ley ISSSTE Fecha DOF	Reforma de algunos artículos de la Ley ISSSTE - Fecha del DOF Reformas sobre derechohabientes del pensionado (condiciones para heredar pensión)
México	2012-05-28	Primer Orden	Reforma Ley ISSSTE Fecha DOF	Reforma de algunos artículos de la Ley ISSSTE - Fecha del DOF Adicionó artículo "102 BIS", que trata sobre posibilidad de contratar créditos por parte del pensionista y de límites de éstos para ser descontados de su pensión Reformó también otros artículos relacionando con el mismo asunto de créditos para ser descontados de la pensión
México	2012-10-12	Primer Orden	CONSAR - (DOF)	"DISPOSICIONES de carácter general que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro." *Combina en una sola las SIEFORE Básicas SB4 y SB5 *Habilita nuevos instrumentos de inversión financiera: "deuda, productos estructurados y de renta variable;" *Amplía indicadores sobre Valor en Riesgo: Valor en riesgo condicional y Diferencial del valor en riesgo condicional. VER TABLAS EN ARTÍCULO RELACIONADO
México	2013-01-01	Segundo Orden	Decreto XXXX Cambio y creación del Programa "Pensión para Adultos Mayores"	*Creación del Programa "Pensión para Adultos Mayores" *Constituye una reforma al "Programa 70 y más" *Se universaliza el beneficio a la población de 65 y más que no recibe otro ingreso contributivo o de asistencia social (525 MXN, pagados bimensualmente)
México	2014-01-10	Primer Orden	Reforma Ley SAR Debatida en 2013 junto con otras reformas	Reformas a Ley SAR derivadas de reformas Hacendaria y "Prog. 65 y más" (Pensión No-contributiva) *Art.8y12. Regulación sobre aspectos de funcionamiento interno de la CONSAR *Art.21,21Bis,23. Regula ppación de instituciones financieras del exterior en capital de las AFORE, y, ppación solo

			Financiera y de Pensión No-Contributiva	excepcional de gobiernos extranjeros en el capital social de las AFORE. Señala condiciones para que traspaso de titularidad de capital de AFORE sea notificado a la CONSAR. *Art.99, 100 y 100Bis. Cambios sobre conductas sancionables, tipos de sanciones (multas) y cuantías
México	2014-03-18	NO-Tercer Orden	Creación Pensión Universal: Reforma Constitucional y Ley General	Proceso de cambio de tercer orden fallido. Reforma aprobada en la Cámara de Diputados el 18 de Marzo de 2014 (proyecto gubernamental sometido al parlamento el 8 de Septiembre de 2013). Después de la Cámara de Diputados fue remitido para aprobación en Senado, cosa que nunca ocurrió hasta ahora. Para reforma constitucional (garantizar el derecho a la pensión universal), además del Senado debe pasar posteriormente a aprobación por parte de las cámaras legislativas de cada uno de los Estados Federados.
México	2014-04-02	Primer Orden	Reforma Ley ISSSTE Fecha DOF	Reforma de algunos artículos de la Ley ISSSTE - Fecha del DOF Cambios en temas de maternidad y cuidado de niños al nacer
México	2015-11-12	Primer Orden	Reforma Ley ISSSTE Parlamento 15-10-2015	Reforma de algunos artículos de la Ley ISSSTE - Fecha del DOF *Art.25. No se podrán suspender prestaciones al trabajador por incumplimiento de pago de su empleador (estatal) ART.31-Bis. Obligación de atender a mujeres con complicaciones obstétricas independientemente de ser derechohabiente o asegurada
México	2016-03-24	Primer Orden	Reforma Ley ISSSTE Fecha DOF	Reforma de algunos artículos de la Ley ISSSTE - Fecha del DOF Arts. 167 y 179. Reforman parcialmente aspectos de crédito para vivienda. Condiciones en particular para acceder a un segundo crédito de vivienda

NICARAGUA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Nicaragua	2005-04-12	Primer Orden	Decreto 25-2005 *Gaceta Oficial: 28-04-2005	Reformas y adiciones al Decreto No. 975, Reglamento General de la Ley de Seguridad Social *Cambio en forma de "contar" las semanas que se deben cotizar (eliminación de tablas de referencia según oficios o sectores de trabajo) *Se establece salario máximo imponible C\$37518,00 por mes, con posibilidad de revisión por parte de autoridades *Modificaciones menores a forma de recaudación de aportaciones del empleador y posibles sanciones *Afiliación Facultativa a regímenes de seguro específicos o "integral" (Enfermedad y Maternidad; Vejez, Invalidez o Muerte). En ningún caso puede afiliarse a Riesgos Profesionales. En ningún caso podrá cotizar "facultativamente" por un salario menor al mínimo legal mensual,
Nicaragua	2005-09-28	Tercer Orden	*Ley 539, Ley de Seguridad Social (ley marco) *Aprobada inicialmente en parlamento 2005-05-12 *Vetada parcialmente por el Presidente 2005-06-10	*Deroga la reforma del año 2000 que introducía el sistema de cuentas individuales: Ley 340 (Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones -SAP-, de 2000) y la Ley 388 (Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, de 2001), y expide una Ley Marco para el sistema de seguridad social, que en el caso de las pensiones significa un "retorno formal" al sistema de reparto. *Establece el sistema de Seguro Social para la protección de los trabajadores y sus familias frente a las contingencias sociales de la vida y del trabajo. * El Seguro Social es el conjunto de instituciones, recursos, normas y procedimientos con fundamento en la solidaridad

			*Aprobada finalmente en parlamento 2005-09-28 *Publicado: 2006-11-20 (más de un año después)	y en la responsabilidad personal y social. *Esta Ley 539 nunca fue implementada debido que fue suspendida por la Ley 558/2005.
Nicaragua	2005-10-19	Segundo Orden	*Ley 558 Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País *Publicado: 2005-10-20	*Suspende entrada en vigencia de diversas Leyes Generales hasta 2007-01-20, como forma de compromiso entre las principales fuerzas políticas para superar la crisis política **Artículo 1.- La Ley No. 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua; la Ley No. 511, Ley de la Superintendencia de los Servicios Públicos; la Ley No. 512, Ley Creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural; la Ley de Seguridad Social; así como las demás leyes y actos legislativos que se derivan de las mismas, se suspenden en su aplicación hasta el 20 de enero del 2007. Las nuevas autoridades electas en el 2006, Presidente de la República y Asamblea Nacional, tendrán las facultades de aceptar o rechazar estas leyes antes de o hasta la fecha señalada. Los funcionarios públicos nombrados por la Asamblea Nacional en virtud de actos legislativos derivados de La Ley No. 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, y de otras leyes conexas, asumirán sus cargos a partir del 20 de enero de 2007, salvo lo establecido en la parte final del párrafo anterior."
Nicaragua	2005-11-25	No-Cambio	*Ley No. 568 *Ley de Derogación de la Ley 340 (Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones -SAP-, de 2000) y la Ley 388 (Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, de 2001) *DO 2006-01-06	*Se deroga la Ley 340 "Ley SAP" que creaba el sistema de cuentas Individuales. Justificación: el Gabinete Económico del Gobierno, con base en los estudios y análisis realizados por el Poder Ejecutivo y Legislativo así como los Organismos Financieros internacionales, resolvió suspender en el año 2004 la implementación de la Ley No. 340 por inviabilidad jurídica, social y financiera. (nunca se implementó). *Se deroga la Ley 388 (Ley de superintendencia de pensiones). Justificación: La Ley No. 340, creó la Ley No. 388, con el objetivo de supervisar, vigilar y controlar el Sistema de Ahorro para Pensiones, suspendido en el año 2004, consecuentemente, no existe razón jurídica de mantener vigente dicha ley.
Nicaragua	2006-12-21	Primer Orden	*Ley No. 607 *Ley de Reforma y adición al Decreto 974 "Ley de Seguridad Social" (de 1982)	Adiciona un segundo párrafo al artículo 50, del Decreto núm. 974. *Garantiza mantenimiento del valor de la pensión según tasa de cambio. *Establece límite superior de pensión (de cualquier tipo) en el equivalente en Córdobas a USD 1500
Nicaragua	2010-05-06		*Ley 720	Ley del Adulto Mayor
Nicaragua	2013-07-19	Segundo Orden	*Decreto 28-2013 *Gaceta Oficial: 22-07-2007	Crea nueva prestación de "Pensión Reducida" (modifica el Decreto 975/1982 "Reglamento General a la Ley de Seguridad Social") *Condiciones de acceso: 60+ años y mínimo 250 cotizaciones. Escala gradual y proporcional entre el número de cotizaciones y beneficio a pagar: 250-450 semanas cotizadas aprox. USD40; 451-600 semanas aprox. USD80, y 6001-749 semanas cotizadas aprox. USD120 (las condicioes normales de acceso a pensión de vejez son 60 años y 750 cotizaciones -15 años-)
Nicaragua	2013-12-19	Primer Orden	Decreto Ejecutivo No. 39-2013	Reforma de los artículos 11, 16, 85 y 96 del Reglamento de la Ley de Seguridad Socia (Decreto 975). *Art.11. Se Aumenta contribución patronal a riesgos de VIM, gradualmente, del 8%-10% entre 2014-2017. La

			De reforma al Decreto No. 975 (de 1982) *Gaceta Oficial 2013-12-20	contribución del trabajador se mantiene en 4% *Art.16. Aumenta techo de salario máximo cotizable. Esto beneficia mayor recaudación/aportación de quienes tienen mayores salarios. Se mantiene pensión máxima en moneda local equivalente a USD 1500 *Art.85. Cambios a fórmula de cálculo de pensión. Misma fórmula para quienes ganan hasta 2 salarios mínimos y que pueden tener una tasa reemplazo del 100%. Pero cambios para quienes ganan más de 2 salarios mínimos (menor factor de multiplicación de sus cotizaciones), y techo máximo de reemplazo del 80%. *Art.96. Ajuste de pensiones según salario promedio y poder adquisitivo de moneda local (Córdobas) respecto al dólar.
Nicaragua	2015-05-12	Segundo Orden	*Ley 900 Publicado: 2015-05-21	*Crea en el ordenamiento jurídico la Pensión Reducida" para los afiliados al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). *Requisitos: tener 60+ años y haber cotizado mínimo 250 semanas (750 semanas para pensión completa). *El beneficio será establecido proporcionalmente en función del número de semanas efectivamente cotizadas según el reglamento de seguridad social.
Nicaragua	2015-05-20	Primer Orden	Decreto Ejecutivo No. 12 de 2015 *Gaceta Oficial 20-05-2015	Modificación de los montos de la Pensión Reducida (no de las condiciones de acceso al derecho): *Aumento de rangos y valores por rango (des 1910,00 con 250 semanas cotizadas, hasta 3656,00 Córdobas con 749 semanas cotizadas)

PANAMÁ				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Panamá	2005-06-01	Segundo Orden	Ley No. 17-2005 Reforma el Sistema de Seguro Social y dicta otras disposiciones.  (No aplicada, derogada de inmediato por protestas sociales)	Principales cambios: * Contribuciones: Incremento de la tasa de cotización de los trabajadores y empleadores * Afiliación obligatoria para los trabajadores por cuenta propia, quienes cotizarán 11% de sus ingresos brutos anuales * incrementa la edad de retiro de 57 a 60 años en mujeres y de 62 a 65 en hombres * Incremento en la cantidad de cuotas mínimas aportadas * Modifica la base de cálculo del beneficio de vejez e invalidez * Se elimina la prestación de vejez anticipada * Se crea el auxilio funerario * Se incrementa recargo por mora * Se establece delito penal al empleador que no incluya al empleado en el régimen de seguridad social * Entre otras
Panamá	2005-12-27	Tercer Orden	Ley Orgánica (marco) No. 51 (Deroga la Ley No. 17) Reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro	*Crea nuevo sistema pensional Mixto (Reparto+Capitalización). Personas de 35 y menos años al 01-01-2006 pueden elegir pasar al Subsistema Mixto (SM), y por defecto quienes no eligen (hasta el 31-12-2007) se quedan en el Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEBD). Todos los nuevos a partir del 01-01-2008 se asignan al Sub. Mixto (esta fecha era inicialmente hasta el 01-01-2007, pero luego se amplió un año más). <b>Mezcla Ref. Paramétrica+Estructural = Cambios 1, 2 y 3 Orden</b>

			Social y dicta otras disposiciones. Aprobada parlamento 21-12-2005	<p><b>(i) CAMBIOS 1y2 ORDEN en Subsistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEBD):</b></p> <p>*Matiene edad de jubilación: 57 años mujeres y 62 años hombres</p> <p>*Aumenta cotizaciones gradualmente: 180 aportes (15 años) entre 2005-2007; luego 216 cuotas (18 años) entre 2008-2012; y 240 cuotas (20 años) desde 2013.</p> <p>*Aumenta salario de referencia: sube a últimos 7 años entre 2005-2009; y luego a últimos 10 años en 2010</p> <p>*Modifica tasas de reemplazo: 60% en mínimo, y luego 1,25% más por cada año adicional de cotización.</p> <p><b>(ii) CAMBIO 3 ORDEN: SUBSISTEMA MIXTO (SM):</b> dos componentes</p> <p>(a) Beneficio Definido. Mismas reglas que el otro subsistema exclusivo de reparto. Monto máximo de pensión de USD\$500. (b) Contribución Definida (Ahorro Personal). Complementa la pensión con una cuenta de ahorro individual más lo intereses, que será dividida en mensualidades según parámetros actuariales.</p> <p>*Se incorporó la posibilidad de pensionarse dos años antes de cumplir la edad requerida, pero accediendo a una menor pensión.</p>
Panamá	2007-01-08	Primer Orden	<p>Ley No. 2</p> <p>La ley modifica varios artículos de la Ley 51 de 2005, un artículo del Decreto de Gabinete 68 de 1970, deroga un artículo de la Ley 22 de 2006, resitituye artículos de la Ley 6 de 1987 y de la Ley 4 de 1994.</p>	<p>*Cambios en la Ley 51:</p> <p>*Aumento de pensiones vigentes (art. 192): Antes: Se disponía el aumento progresivo de 10,00 balboas cada 5 años desde el 2010 / Ahora: Se dispone el mismo aumento pero desde 2007.</p> <p>*Asegurados comprendidos en el Subsistema Mixto (numeral 3 del artículo 152). Antes: Todos los trabajadores por cuenta ajena que ingresen por primera vez al seguro social a partir del 1 de enero de 2007 / Ahora: [...] a partir del 1 de enero del 2008.</p> <p>*Cambios en el Decreto 68 de 1970:</p> <p>*Aumaneta el monto mínimo de las pensiones de incapacidad absoluta permanente (art. 40). Antes: monto mínimo 60,00 y máximo de 500,00 balboas mensuales. Ahora: a) 175, 00 balboas mensuales hasta el 31 de diciembre de 2009. b) a partir del 1 de enero del 2010 y cada cinco años se incrementará 10,00 balboas mensuales. El máximo se establece en 1.000 hasta el 31 de diciembre de 2006 y 1.500 a partir del 1 de enero de 2007.</p> <p>*Cambios en la Ley 6:</p> <p>*Se restituye artículo 1 que dispone que quedan extentas del pago de sobretasas y gravámenes las transacciones de prestamos personales y comerciales.</p>
Panamá	2008-06-02	Primer Orden	<p>Ley No. 30</p> <p>Reforma la Ley 6 de 1987 sobre Beneficios a Jubilados, Pensionados, y Tercera Edad.</p>	<p>*Aumenta descuento en medicamentos de 10% al 20%</p> <p>*Establece exoneración de 100% en el Registro Público del pago inscripción de nuevas personerías jurídicas, de las organizaciones sin fines de lucro.</p> <p>*Establece descuento de 20% en compra de ataúdes, urnas y servicios funerarios cuando el difunto sea el jubilado, pensionado o de tercera edad.</p>
Panamá	2009-02-17	Primer Orden	<p>Resolución núm. 41055-2009-JD</p> <p>De la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social</p>	<p>*Aprueba el Reglamento de Seguros Colectivos del Componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto: Seguro Colectivo de Renta Vitalicia y Seguro Colectivo de la Pensión por Invalidez.</p> <p>*Establece normas relativas a administración y aseguramiento por parte de la Caja de Seguro Social de estos dos Seguros Colectivos y el pago de la prima, para lo cual se considerará el exenete del Aporte Solidario.</p> <p>*Adicionalmente, regula la concesión de los beneficios a los pensionados afiliados a los Segurods Colectivos de Renta Vitalicia y de la Pensión por Invalidez, una vez que se cumplan las contingencias cubiertas en los artículos 200 y 203 de la Ley 51 de 2005.</p>



Panamá	2009-08-04	Segundo Orden	Ley No. 44 Crea el Programa "100 a los 70"	*Crea el Programa Especial de Asistencia Económica para Adultos Mayores de 70 años o más sin jubilación ni pensión *El programa fue lanzado como un beneficio cuasi-universal para adultos de 70+ años que no tienen jubilación/pensión. Consiste en la transferencia de 100 balboas mensuales.
Panamá	2010-11-18	Primer Orden	Ley No. 86 Reforma (focaliza) el Programa "100 a los 70"	*Deroga la Ley 44/2009 que había creado el Programa 100 a los 70 *Crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta Años o más sin jubilación ni pensión, en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza *Focaliza el Programa "100 a los 70" adoptado en 2009 según pobreza y atención médica primaria. Programa consiste en la transferencia de 100,00 balboas mensuales para los panameños que sean adultos mayores de setenta años o más que no gocen de una jubilación o pensión de una empresa o entidad nacional o extranjera y se encuentren en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza.
Panamá	2011-09-06	Primer Orden	Ley No. 70 Modifica artículos de la Ley 51 de 2005, Ley Marco Seg. Soc.	*Modifica artículos de la Ley No. 51 de 2005 para aumentar pensiones y jubilaciones y adopta medidas para su efectividad. *Aumenta el monto mínimo de las pensiones de invalidez y vejez (art. 177): Antes: 175,00 balboas/mes con incremento de 10,00 cada 5 años. / Ahora: 235,00 balboas/mes con el mismo incremento *Aumento de pensiones vigentes (art.192): Se mantiene el aumento de 10,00 balboas cada 5 años. Solo se actualizan fechas (a partir del 1 de enero de 2012) *Aumenta Bonificación anual (art. 193): A partir de diciembre de 2011 los pensionados recibirán una bonificación anual de 60,00 balboas. (antes era de 50,00)
Panamá	2013-12-11	Primer Orden	Ley No. 117 Programa "120 a los 70"	Modifica disposiciones de la ley No. 86 de 2010 ("100 a los 70") *Se cambió el nombre de "100 a los 70" a "120 a los 70", con lo que se produjo un incremento de B/.20.00 mensual.
Panamá	2014-09-01	Primer Orden	Ley No. 15 Programa "120 a los 65"	Modifica disposiciones de la ley No. 86 de 2010 *Amplia la cobertura del programa "120 a los 70" para los adultos mayores de 65 años (disminuye 5 años).

PERÚ				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Perú	2003-06-04	Segundo Orden	Ley No. 27988	*Introduce los multifondos (tres tipos) en el SPP (empieza a regir en el año 2005) ***Tipo 1: Preservar el capital: bajas tasas de crecimiento y baja volatilidad ***Tipo 2: Mixtos/Combinados: tasas de crecimiento y volatilidad medias ***Tipo 3: De crecimiento: altas tasas de crecimiento y volatilidad
Perú	2004-11-17	Segundo Orden	Ley 28389 Reforma Constitucional Aprob. Congreso: 2004-11-12	*Cierra (suprime) el régimen especial de pensiones para empleados públicos regulado por el Decreto Ley 20530 (reforma del texto de la "Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú") *No se permiten nuevas (re)incorporaciones a dicho régimen especial *Los trabajadores actuales que no se han pensionado deberán trasladarse al SNP o al SPP. Para evitar que esto sea inconstitucional por afectar derechos adquiridos se reformó también el Art.103 de la Constitución sobre "leyes

				especiales" y vigencia de las mismas. *Elimina ajuste automático de pensiones a salario actual de funcionarios y pone límite máximo a pensiones
Perú	2004-12-23	Segundo Orden	Ley 28449 Aprob. Congreso: 2004-12-10	*Establece las nuevas reglas del Régimen de Pensiones del Decreto Ley 20530 (Régimen especial de pensión para funcionarios públicos). Esto se produce luego de la reforma constitucional de la Ley 28389
Perú	2005-01-26	Primer Orden	*Decreto Supremo 016-2005-EF *Decreto Supremo 017-2005-EF	Ajusta ciertos aspectos del régimen especial de pensión de los funcionarios públicos (que fue modificado por las Leyes 28389 y 28449 de 2004): monto máximo de pensión de 2 UIT (Unidad Impositiva Tributaria); parámetro de incremento de pensiones actuales respecto al año anterior; trato diferencial para menores y mayores de 65 años; reglas de ajuste para pensión por cesantía e invalidez, y pensiones de sobrevivientes, entre otras disposiciones
Perú	2005-04-04	Segundo Orden	Ley 28484 Ref. Constitucional Aprob. Congreso: 2005-03-10	*Reforma los artículos 87, 91, 92, 96 y 101 de la Constitución del Perú *Modificó constitucionalmente la denominación de la "Superintendencia de Banca y Seguros" por la de "Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones". *¿Cambio de naturaleza de la Superintendencia de AFP?
Perú	2006-01-11	Segundo Orden	Ley 28666 Aprob. Congreso 2005-12-15	Otorga una bonificación permanente a favor de los pensionistas del derecho derivado de viudez que tengan 70 años o más de edad en el Régimen del Decreto Ley N° 19990.
Perú	2006-05-19	Primer Orden	Ley 28738 Aprob. Congreso: 2006-04-25	*Esta Ley fue promulgada por el presidente del legislativo en vista de que el presidente de la república no lo hizo en el tiempo que dicta la Ley *Modifica el artículo 14° de la Ley N° 27803, posibilitando acceder al beneficio de Jubilación Adelantada, a los extrabajadores del Régimen Pensionario del Decreto Ley N° 19990, normas modificatorias y complementarias, así como [SE AGREGAN ESTAS CATEGORÍAS DE BENEFICIARIOS DE JUBILACIÓN ADELANTADA] de la Ley N° 25009-Ley de Jubilación Minera, y Decreto Supremo N° 054-97-EF-TUO de la Ley del Sistema Privado de Fondos de Pensiones.
Perú	2006-07-14	Primer Orden	Ley 28789	*Precisa la tercera disposición transitoria de la Ley 28449 que cerró el régimen especial de pensión para funcionarios públicos (Decreto Ley 20530). *La disposición Transitoria Tercera se refiere al monto máximo ("tope") de las pensiones otorgadas en este régimen especial
Perú	2007-02-28	Segundo Orden	Decreto de Urgencia No 007-2007	*Crea una nueva "Pensión Complementaria" para población específica, con base en Leyes 27252 y 27617, que no pudieron ser beneficiarias de estas leyes. Estas leyes de 2000-2001, crearon los BCR ("Bonos de Reconocimiento Complementario") para mejorar las pensiones que eran muy bajas. *Se otorgará a personas que se trasladaron a edades avanzadas al Sist. Privado (SPP) y no lograron ahorrar lo suficiente para tener una pensión igual o mayor a la pensión mínima legal. Personas nacidas hasta 1945 con al menos 20 años de cotizaciones totales entre el SNP y el SPP. *También incluye "Pensión Complementaria por Labores de Riesgo" *Será pagada con cargo al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales - Bono de Reconocimiento, una vez se agoten los recursos de la Cuenta Individual de Capitalización y/o el Bono de Reconocimiento
Perú	2007-03-26	Segundo Orden	Ley 28991 Aprob. Congreso: 2007-03-23	*Crea un mecanismo de desafiliación del SPP para pasarse al SNP (solo permitía pasar del SNP al SPP. El requisito es que el afiliado cuente con las condiciones para acceder a una pensión en el SNP). *Ordena traspaso de fondos de afiliados desde SPP hacia SNP: Cuentas Individuales de Capitalización + Bono de Reconocimiento + Aportes Voluntarios *Crea mecanismo financiero para pagar aportes faltantes al pasarse al SNP. Permite que se descuenten

				<p>periódicamente (un monto no superior al 10%) de la pensión. En el SNP el aporte es de 13%, mientras que en SPP es menor: 10% (vejez) + 1,23 (invalidez y muerte) + 1,25 (comisión AFP)</p> <p>*Ordena crear una campaña de comunicación/información de 3 meses antes de que empiece la desafiliación.</p> <p>*Establece Garantía de Pensión Mínima para quienes estuvieron afiliados al SNP cuando se creó el SPP y ahora retornen al SNP. El dinero faltante lo pone el Estado</p> <p>*Crea "Pensión Complementaria" para afiliados del SPP que (i) reciban jubilación menor a la Pensión Mínima del SNP; (ii) agotaron sus ahorros en CIC por retiros programados; y, (iii) no lograron recibir una pensión por bajos ahorros en CIC. (iv) También otorga pensión complementaria para Trabajadores en labores de riesgo</p> <p>*Pensión Mínima y Complementaria serán pagadas con cargo al Fondo Consolidado de Reservas Previsionales - Bono de Reconocimiento, una vez se agoten los recursos del afiliado.</p> <p>*Crea Régimen Especial de Jubilación Anticipada Temporal (hasta Dic/2008) para afiliados del SPP que (i) tienen 55+ años; (ii) están desempleados por 12+ meses; (iii) su pensión calculada sea &gt;=30% de salario de últimos 120 meses; (iv) tenga densidad de cotizaciones &gt;=60% en últimos 120 meses de aportes. La pensión de estos beneficiarios en ningún caso podrá ser menor a la Pensión Mínima Legal</p> <p>*Ordena Centrales de Riesgo incluir en listados de morosos a empresas que no hayan hecho aportes de sus trabajadores al SNP o SPP durante 120 días.</p> <p>*Disposición Transitoria y final TERCERA: Ordena crear una Comisión Técnica con representantes del Min. Finanzas, la Superintendencia y la ONP, para evaluar y proponer reformas al SNP y el SPP, en máximo 15 días hábiles, que deberá presentar resultados en máximo 180 días hábiles desde su instalación.</p>
Perú	2007-05-28	Primer Orden	Decreto Supremo 063-2007-EF	Se expide el Reglamento de la Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementaria, y Régimen Especial de Jubilación anticipada
Perú	2009-10-27	Segundo Orden	Ley 29426 Aprob. Congreso: 2009-10-26	<p>**Crea el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones" (SPP)</p> <p>***Requisitos para acceder al REJA: (i) Hombres 55+ y mujeres 50+ años; (ii) estar desempleado por 12+ meses; (iii) Pensión resultante en SPP sea &gt;= 1 Remuneración Mínima Vital (RMV) (incluye CIC + Bono Reconocimiento)</p> <p>***Si la pensión resultante es &lt;1RMV, entonces afiliado puede retirar 50% de la CIC</p> <p>***Vigencia hasta 31-12-2012</p>
Perú	2009-11-19	Segundo Orden	Ley 29451 Aprob. Congreso: 2009-04-23 *Ley devuelta por el ejecutivo. Legislativo ratificó decisión. Diferencia de 6 meses entre aprobación y publicación	<p>*Crea el "Régimen Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho" en el SNP</p> <p>*Autoriza juntar las historias laborales de los cónyuges para acceder al derecho a una única pensión de tipo familiar, según las reglas del SNP. Las dos personas deben ser mayores de 65 años</p>
Perú	2011-06-18	Primer Orden	Ley 29711 Aprob. Congreso: 2010-10-13 *Ley devuelta por el ejecutivo. Legislativo ratificó decisión. Diferencia de 6 meses entre aprobación y publicación	<p>*Modifica el artículo 70 del Decreto Ley 19990, que había sido modificado por la cuarta disposición transitoria y final de la Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementarias, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada.</p> <p>*Mejora las condiciones para el trabajador para informar y tener pruebas de sus periodos de cotización en el SNP</p>

Perú	2011-07-21	Primer Orden	Ley 29759 Aprob. Congreso: 2011-07-18	Aumentó de 30% al 50% el límite legal máximo de inversiones en el extranjero para los fondos que administran las AFP. El Banco Central será el responsable de las decisiones, y desde 2006 ha venido aumentando gradualmente este porcentaje.
Perú	2011-10-19	Segundo Orden	Decreto Supremo 081-2011-PCM	*Crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" *ANTECEDENTES: Decreto de Urgencia N° 059-2010 creó Programa Piloto "Gratitud": transferencias monetarias a adultos 75+ en extrema pobreza. Aplicado en 2011 según Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley 29626 (Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año fiscal 2011) *Requisitos: (i) 65+ años; (ii) pobreza extrema; (iii) no percibir ninguna otra renta por trabajo ni ayuda social *Pensión 65 será operado por el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS" *Se propone implementación gradual, empezando en provincias con mayor pobreza extrema
Perú	2012-07-19	Segundo Orden	Ley 29903 Aprob. Legislativo: 2012-07-17 (Esta Ley estipula que entrará en vigencia 120 días después de publicada)	Reforma al SPP, se concentra en los siguientes aspectos: (1) Ampliación de Cobertura Trabajadores Independientes (SNP o SPP). Obligatorio para menores de 40 años y opcional mayores. (2) Crea Pensiones Sociales para trabajadores y jefes de microempresas. Condiciones especiales de aportes con subsidio estatal ya sea en SNP o SPP (3) Competencia SPP - AFP. Licitación para asignar nuevos afiliados cada dos años a AFP con menor comisión. Comisiones son cerca de 2%, las mas altas de la región. (4) Cambio cobros Comisión: de comisión por aporte se pasará gradualmente a comisión por saldo en la cuenta CIC. También se puede escoger una comisión mixta. "Comisión por Saldo" puede aumentar las ganancias de las AFP y reducir saldo del afiliado (5) Cambio Administrativo. Proponen crear procesos centralizados para Recaudación, Conciliación, Acreditación, Cobranza y Cálculo y pago de prestaciones. Las instituciones que se creen podrán ser públicas o privadas (6) Multifondos. Crea nuevo "Fondo 0: Fondo de Protección de Capital" para pensionistas. Afiliados podrán distribuir inversiones en dos fondos del total de cuatro existentes con riesgo y rentabilidad variables. (7) Sanciones: omisiones e incumplimientos en aportes por parte de empleadores serán considerados "infracciones en materia de seguridad social", de tipo "grave". (8) Prorroga Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA) por un año más (hasta 2013-12-31)
Perú	2012-12-13	Segundo Orden	Ley 29973 *Ley General de la Persona con Discapacidad *Aprob. Congreso: 2012-06-14 *Ley devuelta por el ejecutivo. Legislativo ratificó decisión. Diferencia de 6 meses entre aprobación y publicación	*Crea beneficios especiales para Personas con Discapacidad (PCD) en cuanto a pensión: ***La pensión de orfandad no será afectada cuando se perciba otro ingreso ***Crea Pensión No-Contributiva por Discapacida Severa, para las personas en pobreza que no cuenten con ningún otro ingreso. Con cargo al Estado y presupuesto nacional *Se mantienen condiciones específicas para jubilación anticipada para personas con discapacidad
Perú	2013-09-22	Primer Orden	Ley 30082	Modifica niveles de aportación para Trabajadores Independientes en el SNP y el SPP *Hasta 31-07-2014 la afiliación de los Independientes sigue siendo voluntaria. Y en SNP y en SPP será voluntaria siempre y cuando se gane menos de 1 Remuneración Mínima Vital (RMV).

				*Se establece gradualidad de aumento de los aportes para trabajadores independientes desde Agosto/2014 aumentando 2,5% cada año hasta llegar al nivel de 13% en SNP y 10% en SPP a partir de Agosto/2017
Perú	2014-09-17	Segundo Orden	Ley 30237 Aprob. Congreso: 2014-09-01	Ley que deroga la obligatoriedad de apore a pensión de los trabajadores independientes. Restituye la característica de Afiliación Voluntaria a cualquiera de los sistemas SNP o SPP
Perú	2016-04-15	Segundo Orden	Ley 30425 *Aprob. Congreso: 2015-12-03 *Ley devuelta por el ejecutivo. Legislativo ratificó decisión. Diferencia de 6 meses entre aprobación y publicación	*Prorroga el REJA (Régimen Especial de Jubilación Anticipada) hasta el 31-12-2018 *Crea mecanismos para "Devolución de Aportes", el retiro de ahorro de los Fondos de Pensión (AFP) ***Con 65 años el afiliado puede retirar hasta el 95,5% de sus ahorros en lugar de una pensión. ***De manera excepcional el afiliado podrá retirar 25% de sus ahorros para cuota inicial de crédito de vivienda ***La REJA y devolución de aportes también procede por enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer
Perú	2016-06-29	Primer Orden	Ley 30478 *Aprob. Congreso: 2016-05-05 *Ley devuelta por el ejecutivo. Legislativo ratificó decisión. Por esto hay diferencia entre aprobación y publicación	*Precisa algunas características de la Ley 30425 que prorrogó el REJA y creó la posibilidad de Devolución de Aportes *El 25% del saldo de la CIC se podrá usar para vivienda: para cuota inicial o para amortizar crédito, en cualquier momento *Luego del retiro del 95,5% de la CIC, el restante 4,5% pasará al seguro de salud, ESSALUD

PARAGUAY				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Paraguay	2003-12-09	Segundo Orden	Ley 2345 Publicado 2003-12-30	Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal (segundo régimen previsional más importante, de carácter público, y con mecanismo financiero de reparto)
Paraguay	2005-09-27	Primer Orden	Ley 2755 Publicado 2005-10-21	*Reforma Art.10 de la Ley 1286/1987 "Que modifica y amplía disposiciones de las leyes que rigen el Instituto de Previsión Social (IPS)", para abrir por 2 años posibilidad de reconocimiento de periodos de cotizaciones previos para acceder a jubilación. *Art.1: "Establécese la reapertura de un período complementario para el reconocimiento de servicios anteriores de los asegurados y de otras personas que lo fueron, estén o no trabajando. Este período será de dos años y se iniciará a partir de la promulgación de esta Ley. El reconocimiento se efectuará conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley N° 430 del 28 de diciembre de 1973, modificada por el Artículo 4° de la Ley N° 98 del 31 de diciembre de 1992 (...)"
Paraguay	2007-11-22	Primer Orden	Ley 3404 Publicada 2008-04-30	*Modifica el Art.25 de la Ley 430/1973 que fue modificado a su vez por el Art.4 de la Ley 98/1992, sobre una modalidad especial de cotización luego de retirarse del trabajo para acceder a jubilación *Complementa la regulación sobre requisitos y características para continuidad en el IPS con el objetivo de adquirir jubilación extraordinaria, luego de retirarse de trabajar sin cumplir aún las condiciones de jubilación mínima ordinaria: *****Se elimina el límite de 120 días luego de dejar el trabajo para solicitar su continuidad en el IPS

				<p>**** Agrega edad mínima de 60 años y 1250 semanas (25 años) para acceder a jubilación extraordinaria</p> <p>**** Mantiene aporte de 12,5%, pero ya no del último salario devengado, sino del promedio de los últimos 36 meses, y no podrá ser menor al Salario Mínimo; Este salario para cotizar será actualizado por índice de precios y salarios (50% cada uno) si el periodo es mayor a dos años.</p> <p>**** Además del pago mensual, también se podrán hacer pagos trimestral o anualmente</p> <p>**** Se elimina la condición de pérdida del beneficio para quien esté en mora de 24+ meses</p>
Paraguay	2009-04-30	Segundo Orden	Ley 3728 Publicado 2009-08-24	<p>*Crea una Pensión de Vejez NO-Contributiva (PNC) Condicionada: "Derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza"</p> <p>*Beneficiarios: nacionales paraguayos, mayores de 65 años, en situación de pobreza.</p> <p>*Pago mensual, que no podrá ser menor a 25% del Salario Mínimo Legal Vigente, con cargo al "Fondo de Pensión Alimentaria para Personas Adultas en Situación de Pobreza" administrado por la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda</p> <p>*Es incompatible con ser deudor del estado, y precibir cualquier tipo de renta pública o privada</p> <p>*Implementación diferida hasta 1 año luego de la promulgación de esta ley.</p>
Paraguay	2009-09-15	Segundo Orden	Ley 3856 Publicado 2009-10-21	<p>*Establece una nueva medida en el sistema previsional que permite a los trabajadores acumular sus años de cotizaciones en las diferentes Cajas Previsionales ("Cajas del Sistema de Jubilaciones y Pensiones Paraguay") para competir las condiciones mínimas de acceso a una jubilación o pensión de retiro. También beneficia a los derechohabientes en caso de fallecimiento del trabajador.</p> <p>*Condiciones para acceder al beneficio:</p> <p>***El beneficiario deberá tener 65+ años</p> <p>***Se contabilizarán solo periodos sucesivos, no simultáneos</p> <p>***Se tomará en cuenta el tiempo de cotización en cada Caja Previsional, y cada una abonará su parte de Haber Jubilatorio directamente al beneficiario. Cada Caja dictará el Acto Administrativo que da lugar al pago de la jubilación correspondiente según sus propias reglas (siempre y cuando haya tenido al menos 12 meses de aportes en esa Caja)</p> <p>*Las disposiciones de esta Ley serán aplicadas por una "Comisión Coordinadora Interinstitucional"</p>
Paraguay	2010-05-19	Primer Orden	Decreto 4392 Reglamenta Ley 3856 Publicado 2010-05-21	<p>*Reglamenta la Ley 3856 de 2009</p> <p>*Establece que el Haber Jubilatorio a pagar por cada Caja Previsional (Bx) será equivalente al haber que le correspondería con el cumplimiento de los requisitos mínimos de jubilación (BT), ajustado por un factor que considere el tiempo efectivamente cotizado (tx) en relación con el tiempo mínimo de cotización( (t-min-x): <math>Bx=BT (tx / t-min-x)</math>)</p> <p>*La "Comisión Coordinadora Interinstitucional" estará integrada por un representante de cada una de las ocho Cajas Previsionales contempladas en este Decreto en su Art.2. La Secretaría Permanente será ejercida por el IPS</p>
Paraguay	2010-12-09	Segundo Orden	Ley 4252 Publicado 2010-12-31	<p>*Esta Ley modifica los Arts. 3, 9 y 10 de la Ley N° 2.345/03 "De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal"</p> <p>*Art.3: Cambia forma de hacer cuentas, y divide entre subregímenes civiles y no-civiles de la Caja Fiscal</p> <p>*Art.9: Aumenta años mínimos de cotización para jubilación ordinaria de 10 a 20, con 62 años de edad. cambia tasa de sustitución mnínima, de 20% a 47%, con el mismo aumento de 2,7% por cada año adicional de cotización (hasta 100%). La Jubilación obligatoria aumenta tres años hasta los 65, sea ordinaria o extraordinaria, y se elimina la excepción para docentes universitarios..</p> <p>*Se garantiza una pensión mínima de 40% del Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV)</p> <p>*Art.10: Se denomina "Jubilación Extraordinaria" a la jubilación anticipada, con mínimo 50 años de edad y 20 años de</p>

				cotizaciones, con tasa de sustitución menor, que resulta de multiplicar la tasa de sustitución convencional por un factor que equivale a dividir la edad actual del trabajador sobre 62, y que no puede ser mayor a uno.
Paraguay	2011-03-17	Segundo Orden	Ley 4290 Publicado 2011-04-06	<p>*Crea una nueva prestación "Jubilación Proporcional" en el IPS y aumenta periodo para reconocimiento de cotizaciones previas para cumplir condiciones para acceder a pensión.</p> <p>*Establece que las personas que han cotizado al IPS podrán solicitar el reconocimiento de cotizaciones anteriores a Febrero de 1974 para acceder a jubilación.</p> <p>***Los jubilados no podrán acceder a este beneficio</p> <p>*Crea la "Jubilación Proporcional", con los siguientes requisitos: Tener 65+ años; encontrarse retirado de la actividad laboral; tener como mínimo 750 semanas cotizadas (15 años). El Haber Jubilatorio sera "proporcional" al número de semanas cotizadas, y pagado con cargo al "Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones" del IPS</p> <p>*Acota que los beneficios de la Ley 3404/2007, referidos a la modalidad especial de cotización luego de retirarse del trabajo, aplica para acceder a los diferentes tipos de jubilación, excepto aquellos por Invalidez, Enfermedad Común o Profesional</p>
Paraguay	2011-06-23	Segundo Orden	Ley 4370 Publicado 2011-07-13	<p>*Esta Ley establece el seguro social obligatorio para Docentes Dependientes de Instituciones Educativas Privadas</p> <p>*El régimen de jubilación se homologa en general a las condiciones del IPS, con financiación tripartita</p> <p>*Esta Ley deroga la Ley 3990/2010 "Que modifica los artículos 2, 17 inciso A) y 24 del Decreto Ley N° 1860/1950, aprobado por Ley N° 357/1956, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 98/1992", y la Ley 4169/2010 "Que suspende la entrada en vigencia de la Ley N° 3990/2010"</p>
Paraguay	2011-08-25	Segundo Orden	Ley 4426 Publicado 2011-09-14	Establece un Haber Mínimo Jubilatorio y de Pensiones para los asegurados del IPS, que no podrá ser inferior al 33% del Salario Mínimo Legal Vigente
Paraguay	2013-05-07	Segundo Orden	Ley 4933 Publicado 2013-11-13	<p>*Crea mecanismo de "afiliación voluntaria" al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS, para "trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores del servicio doméstico"</p> <p>*Cotizarán por el 13% (0,5 al Fondo de Administración General del IPS) sobre una base imponible no inferior a un (1) Salario Mínimo Legal Vigente</p> <p>*Se otorgarán prestaciones por "Invalidez y Sobrevivencia" según las reglas del IPS, y por por "Edad Avanzada" (vejez) tanto ordinaria como proporcional (Ley 4290/2011)</p> <p>*La jubilación ordinaria se alcanzará con 60+ años y 25 años de cotizaciones con tasa de sustitución de 100% del promedio de salario de los últimos diez años de cotización. Con 30 años de cotizaciones y a partir de los 55 años de edad podrán acceder a jubilación con tasa de sustitución del 80%, incrementando 4% cada año hasta completar 100% a los 60 años.</p> <p>*Para acceder a Jubilación Proporcional se requiere: estar retirado de actividad laboral, tener 65+ años, y haber cotizado mínimo 15 años. La tasa de sustitución empezará en 60% del salario promedio de los últimos diez años de aportes.</p>
Paraguay	2014-11-13	Primer Orden	Ley 5371 Publicado 2014-12-01	<p>*Modifica Art.3 de la Ley 3728/2009 sobre Pensión NO-Contributiva de vejez</p> <p>*Se ratifica que el beneficio es incompatible con cualquier tipo de remuneración de origen público o privado, pero se elimina la exclusión de quienes tienen deudas con el estado.</p>
Paraguay	2015-04-20	Primer Orden	Decreto 3303	"Por el cual se modifican los artículos 7, 11 y 12 y se deroga el artículo 8 del Decreto 4542/2010, 'Por el cual se reglamenta la Ley N° 3728/2009 <<Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza>>".

Paraguay	2015-09-03	Primer Orden	Ley 5483 Publicado 2015-10-07	*Modifica Art.8 de la Ley 3728/2009 sobre Pensión NO-Contributiva de vejez *Establece el apoyo de la Dirección General del Estado Civil (Min. Justicia) con listado de fallecimientos para remoción de listado de beneficiarios.
Paraguay	2016-09-29	Primer Orden	Decreto 6019	Establece el instrumento de caracterización social "Ficha Social" (bajo responsabilidad de la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social) como instrumento de focalización para los beneficiarios del Programa de Pensión Alimentaria de Vejez (PNC)

EL SALVADOR				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
El Salvador	2004-06-15	Segundo Orden	*Decreto Legislativo 347, Diario Oficial 2004-07-09 *Aprobado en el Congreso 2004-06-15	*Establece edades mínimas obligatorias de jubilación (60 años para Hombres y 55 para Mujeres) al eliminar la posibilidad de que jubilarse con 30+ años de aportes sin importar la edad *Implementación diferida para 2005 y 2009 según edades y cotizaciones de actuales afiliados
El Salvador	2004-10-18	Primer Orden	*Decreto No. 53 del Poder Ejecutivo, publicado en el DO #203 del 29-10-2004	Se expide el "Reglamento de Pensiones Mínimas" que manda artículo 146 de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (1996)
El Salvador	2005-12-09	Primer Orden	*Decreto Legislativo No. 891, publicado en D.O. el 21-12-2005	*Se crea la posibilidad de afiliarse como residente en el exterior (no necesariamente como independiente) *Se permiten los traspasos de Aseguradora si se han realizado mínimo aportes por 12 meses antes del traslado *Financiamiento: se mantiene límite máximo de 13% de salario base de cotización como aporte, pero se altera su distribución. Se reduce de 3,0 hasta 2,7% el aporte a riesgos e invalidez (que paga completamente el empleador), y se aumenta hasta 10,3% el aporte para pensión de vejez. De este 10,3% el trabajador aporta 6,25% y el empleador aporta 4,05%. Esto representa un aumento de pago para el trabajador ya que antes pagaba 3,25 y el empleador 6,75. *Aumentan posibilidades de inversión: se podrán adquirir valores de deuda pública ya no solo en el mercado y la bolsa de valores nacional sino también en mercados financieros y bolsas fuera de El Salvador
El Salvador	2006-09-07	Segundo Orden	Decreto Legislativo 98 de 2006 *Creación de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) *DO: 2006-09-14	*Se crea la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) como nuevo instrumento financiero para el pago de pensiones adquiridas bajo sistema público *El FOP es un instrumento nuevo, y básicamente emitirá títulos de deuda del Estado salvadoreño que deberán ser adquiridos por las AFP privadas *Mucho se ha discutido de la disminución de rentabilidad de los fondos de pensiones privados con este mecanismo. *Se ha llegado a afirmar que esta reforma junto con las modificaciones de la Ley SAP de 2006 8del mismo mes) de facto



				<p>convirtieron el sistema previsional salvadoreño en mixto  *Se aprobó con mayoría simple en el parlamento: 46 / 84 diputados a favor</p>
El Salvador	2006-09-14	Segundo Orden	<p>Decreto Legislativo 100, Modificaciones a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)  *DO: 2006-09-14</p>	<p>*Otorgó derechos adicionales a los "Optados": población que podía optar por ingresar al sistema SAP o quedarse en el sistema público SPP en 1998 cuando se hizo la reforma estructural.  *A los optados que cumplen requisitos de jubilación después del 23-09-2006, fecha en que entra en vigencia el FOP, se les calcula su pensión como un "Beneficio Definido" (63% del salario de referencia de 10 años), primero gastando el fondo de cuenta individual existente y luego con el aporte que el sistema público les adeuda</p>
El Salvador	2007-05-02	Primer Orden	<p>Decreto No. 277 De reforma a la Ley del sistema de ahorro para pensiones (de 1996)</p>	<p>Reforma el inciso primero del artículo 219.  *** Se mantiene el texto igual "Los asegurados del sistema de pensiones público que obtengan su pensión de vejez a partir de la entrada en vigencia de operaciones del sistema de ahorro para pensiones podrá reincorporarse al servicio activo sin perder el disfrute de aquella, pero a partir de su reincorporación no tendrán derecho al reajuste de esa pensión"  *** Se añade "en el caso de los funcionarios de elección popular y los elegidos por la Asamblea Legislativa podrán obtener su pensión de vejez, sin necesidad de renunciar al cargo para el cuál fueron electos."</p>
El Salvador	2010-05-14	Primer Orden	<p>Decreto No. 64 Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones</p>	<p>(No hay reformas. Es un reglamento de Aplicación)  *El objetivo es dar cumplimiento a las reformas de los Decretos No. 891 (2005) y Decreto No. 100 (2006)  Deroga el (hasta entonces vigente) Decreto Ejecutivo No. 15 de 1999  *Reglamento tiene por objeto permitir y facilitar la aplicación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, especialmente de aquellas disposiciones relativas al cumplimiento de las prestaciones y beneficios a que los afiliados al Sistema de Ahorro para Pensiones y sus beneficiarios tienen derecho, una vez cumplidos los presupuestos que la Ley establece para gozar de ellos.</p>
El Salvador	2012-03-30	Segundo Orden	<p>Decreto Legislativo No. 1036 De reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones</p>	<p>Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para pensiones  No modifica formalmente los requisitos de edad y tiempo de cotizaciones, pero en la práctica los flexibilizaron para ampliar el período en el cual los trabajadores pueden acumular años cotizados y así cumplir con los requisitos de retiro.  Las nuevas disposiciones reducen costos y aumentan las prestaciones del sistema de pensiones.  *Obligatoriedad de las cotizaciones (art. 13): Se les permite a los trabajadores con al menos 15 años de cotizaciones que llegan a la edad de jubilación seguir cotizando hasta llegar a los 25 años exigidos. (Antes: la obligatoriedad de las cotizaciones cesaba "al momento en que un afiliado cumple con el requisito de edad para pensionarse por vejez, aunque no ejerza su derecho y continúe trabajando")  *Monto y distribución de las cotizaciones (art. 16): La cotización se mantiene al 13,0% del salario de referencia, pero cambia la distribución: 10,8% para pensión y 2,2% para invalidez y sobrevivencia. POSIBLE AUMENTO DE CARGA PARA TRABAJADOR Y LIBERACIÓN PARA EL EMPLEADOR  *Certificados de Inversión Previsionales del FOP (art. 91-m): Se dispuso la obligación legal de que los fondos de pensiones inviertan en los CIP hasta el 45% del patrimonio del fondo (antes era de 30%)  *Instituciones administradoras ( art. 223): Se agregan 3 incisos nuevos que establecen que las AFP deberán invertir fondos de pensiones en títulos valores emitidos por el fondo social para la vivienda, para facilitar créditos a casas nuevas, que llegan hasta ciento veintiocho salarios mínimos.  *Fondos de pensiones ( 223-a): Se establece que los Fondos de Pensiones deberán adquirir obligatoriamente los Certificados de Inversión Previsionales que corresponden al Programa Anual de Emisiones del FOP</p>

El Salvador	2013-02-04	Primer Orden	Decreto Legislativo No. 278 Sobre régimen transitorio de retiro voluntario	<p>*Sobre régimen transitorio de retiro voluntario, que otorga el pago de una indemnización para aquellos empleados que ya gozan de su pensión de vejez o que se encuentran tramitándola.</p> <p>*Establece que las personas que hayan obtenido su pensión de vejez o que se encuentren tramitándola y estén laborando en cualquier Institución del Sector Público, dispondrán hasta el 31 de enero de 2013, para realizar las gestiones correspondientes para su retiro definitivo de la entidad en la que están prestando sus servicios; por lo cual tendrán derecho a una indemnización equivalente a seis meses de su salario.</p>
El Salvador	2017-09-28	Segundo Orden	Decreto No. 787 Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones	<p>*Creación de "Cuenta de Garantía Solidaria", la cual percibirá el 5% de las aportaciones de trabajadores y empleadores.</p> <p>*Cambio en la distribución de los aportes. Nuevo límite de 14% (antes: 13%): trabajadores aportan 7.25% de su salario (antes era 6.25%); empleadores aportan 7.75% (antes 6,75%)</p> <p>*Comisiones de las AFP. disminuyen desde el 2.2% del salario de cada afiliado hasta 1.9%</p> <p>*Edad de jubilación: Edad de jubilación será revisada cada 5 años. Se mantiene en 55 años para mujeres y 60 para hombres.</p> <p>*Calculo de la pensión: Se calculará con los fondos aportados a la cuenta individual, más rentabilidad ganada, dividido entre 20 años. Si el jubilado vive más de ese período, se activará el fondo solidario para seguir financiando de por vida la pensión, aun cuando no tenga más dinero en su cuenta individual.</p> <p>*Acceso al ahorro para pensión. Los trabajadores que hayan cotizado al menos 10 años podrán solicitar a la AFP hasta el 25% del saldo de su cuenta individual en concepto de anticipo de saldo, en una especie de autopréstamo, pero deberán reintegrado junto con la rentabilidad dejada de percibir, caso contrario deberán trabajar más años antes de poder jubilarse.</p> <p>*Los trabajadores tienen la posibilidad de invertir su dinero en diferentes fondos con diversos tipos de riesgos y tasa de interés, alcanzando mayores ganancias para sus ahorros.</p> <p>*Posibilidad de devolución de saldo de cuenta individual para extranejeros o salvadoreños que renuncien a su nacionalidad</p> <p>*Tiempo de cotización: Baja de 25 a 20 años de cotización.</p>
El Salvador	28 de septiembre de 2017		Decreto No. 788 Reformas a la Ley de Fideicomiso de Obligaciones Previsionales	

URUGUAY				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Uruguay	2004-12-08	Primer Orden	Ley 17859 Publicado 2005-01-05	*Modifica parcialmente el Art.22 de la Ley 16713/1995, en su inciso "C" que señala la necesidad de verificar el cese de cobro de remuneración en la actividad principal del trabajador como condición para acceder al "subsidio transitorio por incapacidad parcial"

Uruguay	2006-05-09	Segundo Orden	Ley 17963 Publicado 2006-05-30	<p>*Crea mecanismos para la regularización de deudas hasta la fecha con el Banco de Prevision Social (BPS)</p> <p>*Se benefician trabajadores autónomos ("no dependientes") y algunas empresas (que no tengan deudas no convenidas con BPS): "los contribuyentes deudores (...) por las deudas mantenidas (...) por concepto de tributos personales por dependientes, tributos por cargas salariales por el Aporte Unificado a la Construcción y tributos patronales por servicios bonificados."</p> <p>*El monto original de deuda podrá pagarse hasta en 36 cuotas mensuales, y en lugar de intereses y multas se pagará la rentabilidad más alta de las AFAP hasta en 72 meses. También se realizan descuentos específicos de 10% y hasta 30%.</p> <p>*Este régimen de regularización vendría a funcionar como una "moratoria" (término usado en Argentina), pero con la condición de pagar la deuda antes de empezar a gozar de la prestación en unos casos, y en otros se podrá ir pagando a medida que se empieza a gozar de las prestaciones (especialmente a trabajadores no dependientes)</p>
Uruguay	2006-07-23	Primer Orden	Ley 17993 Publicado 2006-07-31	<p>Modifica el artículo 77 de la Ley núm. 17738, de 7 de enero de 2004 (Ley que crea Régimen Previsional Especial para Profesionales Universitarios), sobre la configuración de la causal de jubilación por edad avanzada. Establece que para configurar causal de jubilación avanzada se requerirá el cumplimiento de 70 años de edad para el hombre. En el caso de la mujer, dicha edad se requerirá recién en el año 2010.</p>
Uruguay	2006-12-27	Segundo Orden	Ley 18095 Publicado 2007-01-16	<p>*Se crea, desde 01/01/2007, una prima por edad para quienes gocen de una jubilación del BPS de baja cuantía. Esta norma se basa en una prima similar creada por la Ley 12761/1960, que había sido derogada por el "Acto Institucional" No.9 (1979).</p> <p>*Beneficiarios serán ancianos de 70+ años y de bajos ingresos: ingreso personal menor a 3 "Bases de Prestaciones y Contribuciones" (BPC: unidad de cuenta para calcular impuestos y contribuciones, que inició siendo equivalente al "Salario Mínimo Nacional" SMN, adoptado por Ley 17856/2004, pero que se fue desacoplando hasta el punto que en 2018 corresponde a cerca del 30% del SMN), y que pertenezcan a hogares donde el ingreso personal promedio no supere 3 BPC (14244,48 UYU en 2018 - apróx. 450 USD)</p> <p>*El monto completo de la prima será equivalente al valor actual del que fue dispuesto en la Ley 12761/1960. (En 2018 el valor completo de la prima era equivalente a 2456,48 UYU - apróx. 80 USD)</p> <p>*La aplicación será gradual y escalonada según edad:</p> <p>*****Adultos de 70-80 años: 1/3 de la prima completa durante el primer año, con aumentos de 1/3 más cada año hasta completar la totalidad de la prima</p> <p>*****Adultos de 80+ años: 1/5 de la prima durante el primer año, con aumentos de 1% cada año hasta alcanzar la totalidad de la prima</p>
Uruguay	2007-05-02	Primer Orden	Ley 18127 Publicado 2007-05-22	<p>*Modifica parcialmente disposiciones sobre inversiones de Fondos de Ahorro Previsional (FAP) administrados por las AFAP. Modifica Arts.123 y 124 de la Ley 16713/1995 sobre inversiones permitidas y prohibiciones</p> <p>*Permite inversiones en Valores emitidos por Organismos Internacionales de crédito de los cuales Uruguay sea miembro, hasta por 15% del total del fondo. Asimismo, permite inversiones en operaciones de cobertura de riesgos hasta por 10% del fondo.</p>
Uruguay	2007-12-18	Primer Orden	Ley 18246 Publicado 2008-01-10	<p>*"Ley de Unión Concubinaría"</p> <p>*Extiende garantía de derechos relacionados con sistema previsional (Pensiones de Sobrevivencia) para los conyuges también a los/as Concubinos/as: personas que convivan permanentemente por lo menos durante 5 años (cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual)</p>

Uruguay	2007-12-19	Primer Orden	Ley 18241 Publicado 2008-01-08	<p>*Crea, a partir del 01/01/2008, una prestación NO-Contributiva para personas entre 65-70 años de hogares con "carencias críticas" (pobreza extrema). A los 70 años pasan a la pensión de vejez No-Contributiva que existe desde 1919</p> <p>*Será pagado por el BPS con recursos de Ministerio de Desarrollo Social</p> <p>*El monto de esta prestación será equivalente al de la "prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez" prevista por el Art.43 de la Ley 16713/1995.</p> <p>*Este subsidio es incompatible con cualquier tipo de ingreso adicional</p>
Uruguay	2008-06-09	Primer Orden	Decreto 281 Publicado 2008-06-20	<p>*Reglamenta la desafiliación del Régimen Mixto, y retorno al Régimen Público exclusivamente, para las personas que tenían 40+ años hasta 1996-04-01, fecha de entrada en vigencia de la Ley 16713/1995, y para quienes el traspaso era voluntario (no obligatorio; personas denominadas "optantes").</p> <p>*Esta medida se justifica sobre la base de disposiciones previas que autorizaban al Banco Central a la desafiliación por no conveniencia de los "optantes": Decretos 526/1996 (Art.24), 001/2000, 465/2004</p> <p>*El afiliado deberá reponer las cotizaciones dejadas de pagar al régimen público por el periodo respectivo, y para ello las AFAP deberán transferir los recursos de las cuentas de capitalización individual.</p>
Uruguay	2008-06-16	Primer Orden	Decreto 291 Publicado 2008-06-25	<p>Reforma en términos de detalles algunos aspectos del Decreto 281/2008 que Reglamentó la Desafiliación del Régimen Mixto de los Optantes</p>
Uruguay	2008-06-18	Segundo Orden	Ley 18314 Publicado 2008-07-15	<p>*Crea un impuesto que grava los ingresos correspondientes a jubilaciones y pensiones, denominado "Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social" (IASS).</p> <p>*El IASS será destinado específicamente al BPS</p> <p>*Se pagará progresivamente: exento hasta 96 BPC; entre 96-180 BPC paga 10%; entre 180-600 BP paga 20%; más de 600 BPC paga 25%.</p> <p>*MODIFICADA: Ley núm. 19456, de 2 de diciembre de 2016, que establece modificaciones en las alícuotas del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)</p>
Uruguay	2008-09-09	Primer Orden	Ley 18356 Publicado 2008-10-08	<p>*Modifica principio de cobro de Comisiones de las AFAP (Art.103 de Ley 16713/1995).</p> <p>**"Artículo único. - Sustitúyese el numeral 2) del artículo 103 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995, por el siguiente:</p> <p>"2) La comisión por acreditación de los aportes obligatorios y de los depósitos voluntarios o convenidos sólo podrá establecerse como un porcentaje del aporte que le dio origen"."</p>
Uruguay	2008-10-15	Segundo Orden	Ley 18395 Publicado 2008-11-06	<p>*Esta ley flexibiliza condiciones de acceso a la jubilación (reformas a la Ley 16713/1995)</p> <p>*Disminuye periodos mínimos de cotización a 30 años (antes 35) para acceder a jubilación común. También aplica a jubilación en régimen de transición.</p> <p>*Disminuye tasa de reemplazo/sustitución a 45% del salario de referencia, con 60 años de edad y 30 de cotizaciones (antes era 50%, con 60 años de edad y 35 años de cotizaciones). Agrega compensación en tasa de sustitución por cotizaciones mayores a 30 años: 1% por cada año, hasta completar 35 años (para llegar a 50% del salario de referencia). Y se conservan lo otros incentivos existentes en la Ley 16713/1995 (Art.29, Literal "A"): aumento de tasa de reemplazo de 0,5% por cada año adicional de cotización luego de los 35 años, hasta un máximo de 2,5%; aumento de tasa de reemplazo de 3% por cada año adicional que se postergue la jubilación luego de 60 años de edad (y 35 años de cotizaciones), hasta un máximo de 30%.</p> <p>*Elimina condición de haber cotizado mínimo 6 meses regularmente antes de la incapacidad para acceder a pensión o subsidio por incapacidad total o parcial.</p>

				<p>*Se flexibiliza la "Jubilación por Edad Avanzada" (también para aquellos del régimen de transición). Se mantiene la condición original de 70 años de edad y 15 años de cotizaciones ("servicios"). Pero se agrega una escala para hacerlo anticipadamente, aumentando 2 años de cotizaciones por cada año de edad menor, hasta llegar a 65 años de edad con 25 años de cotizaciones. El monto a pagar se mantiene igual: 50% del salario de referencia, más 1% por cada año de cotización adicional (hasta máx. 14%)</p> <p>*Se crea el "Subsidio Especial de Inactividad Compensada". Mensual, en dinero, pagado por el BPS, para personas con mínimo 68 años de edad y 28 años de cotizaciones, con duración máxima de 2 años. Además, es requisito acreditar desempleo involuntario por el último año. Se pagará el 40% del salario percibido en los últimos 6 meses previos al desempleo, pero en ningún caso podrá ser inferior a 1 BPC ni mayor a 8 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones). Los meses de percepción de este subsidio serán computables como cotizaciones para la jubilación. Es incompatible con cualquier otro ingreso por trabajo, jubilación, subsidio, excepto la jubiación de sobrevivencia.</p> <p>*Se crea cómputo de un año de cotización adicional para las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado</p>
Uruguay	2009-09-08	Primer Orden	Ley 18574 Publicado 2008-09-30	<p>*Esta Ley autoriza a las instituciones financieras a emitir notas de crédito hipotecarias para préstamos de vivienda.</p> <p>*Modifica Art.123 de Ley 16713/1995, para autorizar a las AFAP invertir recursos de Fondos de Ahorro Previsional en notas de crédito hipotecarias, por máximo 25%.</p>
Uruguay	2009-09-15	Primer Orden	Ley 18607 Publicado 2009-10-14	<p>Artículo Único: "Extiéndese el régimen de facilidades de pago dispuesto por la Ley N° 17.963, de 19 de mayo de 2006, para deudas anteriores al mes de promulgación de la presente ley, generadas por clubes, entidades e instituciones deportivos de carácter profesional, con la única modificación de fijarse en ciento veinte el número máximo de cuotas para cancelar los montos referidos por el artículo 1° de la mencionada ley (...)"</p>
Uruguay	2010-07-13	Segundo Orden	Ley 18673 Publicado 2010-08-10	<p>Modifica los artículos 116, 123 y 124 de la Ley 16713, en lo relativo a las tasas de rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional, las inversiones permitidas y las prohibiciones, respectivamente.</p> <p>*Ordena calcular la tasa de rentabilidad, nominal y real anuales, del Fondo de Ahorro Previsional teniendo en cuenta los últimos 36 meses de variación ("un tercio de la variación de los últimos 36 meses"), y no los últimos 12 meses.</p> <p>*Modifica Inversiones permitidas de los Fondos de Ahorro Previsional (Art.123, Ley 16713/1995): modifica el techo hasta 75% para invertir en Valores del Estado Uruguayo; permite invertir en títulos de deuda o mixtos de empresas públicas o privadas, así como depósitos en moneda nacional o extranjera en instituciones radicadas en Uruguay; además de organismos internacionales de crédito, permite invertir en títulos de renta fija de gobiernos extranjeros (hasta 15%); <b>permite invertir en colocación préstamos para afiliados y beneficiarios del sistema de seg. social, por máximo 2 años, con tasa de interés no menor al índice de evolución de salarios del último año más 5% (máx. 15% del fondo).</b> Establece límite de inversiones denominadas en moneda extranjera en 35%.</p> <p>*En el Art.124 de la Ley 16713/1995, se levanta la restricción para constituir garantías o prendas sobre el activo fijo del Fondo Previsional en los casos que corresponden a préstamos a los afiliados y beneficiarios.</p>
Uruguay	2011-07-12	Segundo Orden	Ley 18783 Publicado 2011-08-11	<p>**Artículo único.- Derógase el artículo 178 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995."</p> <p>*El Art.178 establecía reglas para las contribuciones especiales de seg. social de empresas unipersonales</p>
Uruguay	2012-05-25	Primer Orden	Ley 18910	<p>Falcuta al poder Ejecutivo para aumentar el tramo exento del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) hasta en 12 BPC anuales.</p>
Uruguay	2012-11-06	Primer Orden	Ley 19003 Publicado 2012-11-23	<p>Establece que los montos mínimos y máximos de algunas prestaciones de seguridad social, así como los ingresos máximos para acceder a las mismas, independientemente del organismo que las sirva, se ajustarán a partir del 1° de enero de 2012, por la variación de la unidad reajutable (artículo 39 de la Ley núm. 13728, de 17 de diciembre de 1968),</p>

				<p>experimentada en el año civil inmediato anterior.</p> <p>*En el caso de Jubilaciones y Pensiones solamente queda comprendida la prestación denominada "prima por edad", creada por la Ley 18095/2007 para quienes gocen de una jubilación del BPS de baja cuantía.</p>
Uruguay	2012-12-18	Segundo Orden	Ley 19039 Publicada 2013-07-07	<p>*Crea una prestación de seguridad Social denominada Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos, a cargo del BPS. Tendrá carácter mensual y su valor será 6 BPC (unidad de cuenta)</p> <p>*"Artículo 3º. (Hecho generador de la prestación).- Cuando ocurriere, dentro del territorio nacional, un homicidio en ocasión de delitos de rapiña, copamiento o secuestro o cuando una persona resulte incapacitada en forma absoluta para todo trabajo, por haber sido víctima, dentro del territorio nacional, de cualquiera de los delitos referidos anteriormente, se generará derecho a la pensión creada por el artículo 1º de esta ley, siempre y cuando la víctima no sea el autor, coautor o cómplice del delito y tenga residencia en el país."</p> <p>*Beneficiarios: conyuge o concubino/a; hijos menores de edad y/o mayores de edad con incapacidad permanente para trabajar; o la víctima en el caso en que haya quedado incapacitado de forma absoluta para trabajar. Si existen varios beneficiarios se dividirá el beneficio.</p> <p>*Para viudos o concubinos el beneficio durará 2 años si son menores de 30 años; durará 5 años si están entre 30 y 39 años; y durante toda la vida tienen 40+ años. Puede pasar estos límites si existen hijos dependientes menores de 21 años. Será permanente cuando el beneficiario se encuentre incapacitado totalmente para el trabajo, o cuando tenga hijos solteros mayores de 18 años que estén incapacitados absolutamente para el trabajo..</p> <p>*Este beneficio es incompatible con cualquier otro pago a cargo del estado</p>
Uruguay	2013-10-16	Primer Orden	Ley 19149 Publicado 2013-11-11	<p>*Ley que aprueba la Rendición de Cuentas y el Balance Presupuestal del ejercicio 2012. Incluye otras disposiciones.</p> <p>*Sobre reglas de inversión. Se podrán comprometer inversiones futuras según literal "B" del Art.123 (Ley 16713/1995), que no superen el 20% del Fondo, y máximo por 5 años, respetando los límites respectivos establecidos previamente. De la misma manera se exceptúan en el Art.124 (Ley 16713/1995) este tipo de inversiones.</p>
Uruguay	2013-10-24	Segundo Orden	Ley 19160 Publicado 2013-11-15	<p>*Crea un "régimen de jubilación parcial", especial, para trabajadores dependientes "en actividades con afiliación 'Industria y comercio' o afiliación 'Ruralo doméstico'."</p> <p>*Beneficiarios: (i) actuales trabajadores dependientes de un único empleador en dichas ramas de actividad, que ya cumplen las condiciones para "jubilación común o por edad avanzada" pero no se quieren jubilar; o, (ii) a quienes ya gozan de una "jubilación común o por edad avanzada", que su última labor fue desempeñada en las mismas condiciones y ramas de actividad, pero que quieren retornar al trabajo.</p> <p>*Beneficio: pago del 50% de la jubilación que le correspondería o que actualmente recibe el trabajador, para poder seguir trabajando o retornar al trabajo y recibir un sueldo, pero solo por máximo 4 horas diarias de jornada laboral.</p> <p>*Están excluidas las personas que gozando de jubilación por discapacidad total</p> <p>*Empezará a regir aprox. 4 meses después de publicada la ley</p>
Uruguay	2013-10-22	Segundo Orden	Ley 19162 Publicado 2013-11-15 (Decreto 24/2014 - Reglamenta Ley 19162)	<p>*Establece posibilidad de desistir de la decisión de optar por el régimen mixto, por única vez e irrevocable, y por tanto regresar al régimen de reparto exclusivamente, para quienes no estuvieren gozando de una jubilación, y tuvieran 40+ años de edad al 1996-04-01, pero también para todos los "optantes" (personas que no estaban estrictamente obligadas a cotizar en la cuenta de capitalización individual, pero decidieron hacerlo voluntariamente) que tengan entre 40-50 años de edad.</p> <p>*Para quienes tenían 40+ años en 1996/04/01 existe un plazo de dos años para revocar su opción por el régimen mixto, y para las otras personas esta revocación puede hacerse tan pronto como cumplan 40 años.</p>

				<p>*Se establece como requisito previo solicitar asesoramiento al BPS para que evalúe su trayectoria laboral y muestre al trabajador las diferencias de optar por jubilarse en cada uno de los regímenes previsionales (incluida la posible deuda con el BPS al trasladarse). El BPS tendrá hasta un año para dar asesoramiento, y a partir de allí el trabajador podrá ejercer su revocatoria hasta máximo en 90 días.</p> <p>*Establece obligación de AFAP y el BPS de brindar información a los afiliados sobre los regímenes de jubilación instaurados por la Ley 16713/1995. El Banco Central podrá sancionar a las AFAP.</p> <p>*En caso de ejercer la revocatoria, las AFAP trasladarán la totalidad de los fondos de la cuenta de capitalización del afiliado al BPS, incluyendo la rentabilidad. Todo saldo favorable será apropiado por el BPS.</p> <p>*Reformas a AFAP</p> <p>*****Art.108. Los trabajadores, que no escojan una AFAP explícitamente, serán afiliados a las dos que tengan menor comisión, o solo a la primera si la diferencia con la segunda es mayor al 20%.</p> <p>*****Se puede cambiar de AFAP cada dos años con mínimo 6 meses de aportes, pero para quienes no eligieron AFAP, pueden cambiarse si esta aumenta la comisión.</p> <p>*Las AFAP deberán transformar el "Fondo de Ahorro Previsional" en 2 Subfondos: "de Acumulación" y "de Retiro". los recursos permanecerán en el "Subfondo de Acumulación" hasta los 55 años, y a partir de allí pasarán al "Subfondo de Retiro" progresivamente hasta los 60 años. Este último solo podrá ser invertido en valores de rentabilidad fija. Las reglas de cálculo y niveles mínimos de rentabilidades (mensuales y anuales, nominales y reales) se aplicarán de manera conjunta a los dos Subfondos (Arts.116y117, Ley 16713/1995)</p> <p>*Los recursos del "Subfondo de Retiro" solo podrán ser invertidos en (Art.123): Valores del Estado Uruguayo (máx. 90%); depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera de instituciones financieras instaladas en el país (máx. 30%); valores de renta fija emitidos por Organismos Internacionales de Crédito o por gobiernos Extranjeros (máx. 20%); instrumentos financieros de instituciones uruguayas de cobertura de riesgos de estos subfondos (máx. 10%); colocación de préstamos a afiliados y beneficiarios (máx. 5%).</p> <p>*Modifica Art.123 (Ley 16713/1995) sobre inversiones permitidas del FAP.</p>
Uruguay	2013-12-23	Primer Orden	Ley 19185 Publicado 2014-01-20	<p>*Extiende el alcance y vigencia de las leyes 17963/2006 y 18607/2009 que establecen un régimen de regularización de deudas con el BPS.</p> <p>*Aumenta alcance para incluir como beneficiarios a asociaciones sin fines de lucro y a micro y pequeñas empresas,</p> <p>*Extiende el plazo para regularizar deudas contraídas hasta 2013/07/31. También aplica para contribuyentes en general, sobre todo trabajadores no-dependientes</p>
Uruguay	2016-12-02	Primer Orden	Ley 19456	<p>*Establece modificaciones en las alícuotas del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) que fue creado por la Ley 18314/2008</p> <p>*Se pagará progresivamente: exento hasta 96 BPC; entre 96-180 BPC paga 10%; entre 180-600 BP paga 24%(antes 20%); más de 600 BPC paga 30% (antes 25%).</p>
Uruguay	2017-12-28	Segundo Orden	Ley 19590 Publicado 2018-01-09	<p>La ley citada regula la desafiliación del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, así como las condiciones y el plazo para llevarla a cabo. Impone al Banco de Previsión Social la obligación de asesorar previamente a los interesados, proporcionándoles un análisis de sus trayectorias laborales y una proyección estimativa de las eventuales prestaciones a que podrían acceder según las decisiones que adoptaren. Encomienda al Banco de Previsión Social (BPS), en carácter de fideicomitente, la celebración de un contrato de fideicomiso de administración ("Fideicomiso de la Seguridad Social"). Establece la conformación de los activos financieros del fideicomiso y su tratamiento tributario. Asimismo, regula la</p>

			transferencia del total acumulado en la cuenta de ahorro individual del afiliado, incluyendo su retorno acumulado, y la forma de cancelar la deuda generada con el Banco de Previsión Social (BPS) por los aportes transferidos a la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional. Señala los efectos de la desafiliación en casos de jubilación en una de las actividades. Establece la posibilidad de renunciar a la jubilación servida por el régimen mixto y pasar a percibir una jubilación servida por el régimen de transición previsto en el Título VI de la Ley núm. 16713. Señala los plazos y condiciones para efectuar dicha renuncia y la forma de calcular las jubilaciones que habrán de percibir los renunciantes. Finalmente, modifica el artículo 102 de la Ley núm. 16713, referido a las comisiones de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional.
--	--	--	---

VENEZUELA				
País	Fecha Completa	Alcance del Cambio	Instrumento Legal	Descripción del cambio
Venezuela	2006-02-06	Segundo Orden	Decreto 4269 Publicado 2006-02-10 (Gaceta Oficial 38373)	<p>*Crea un programa especial de pensión por vejez para hombres de 60 años y mujeres de 55 años (cuymplidos al 2006-02-02) afiliados al IVSS, que aleguen tener acreditadas las 750 semanas mínimas (15 años) para acceder al derecho (este Decreto señala el reconocimiento de buena fe de dichas cotizaciones señaladas por los afiliados)</p> <p>*También serán beneficiarias las personas que a la fecha de expedición de este decreto cumplan con la edad de jubilación y tengan al menos 700 semanas cotizadas. El Estado asumirá el pago de las restantes 50 semanas de cotización para llegas al mínimo de 750.</p> <p>*Art.4 señala que también serán beneficiarias todas las personas que tengan cumplidos el requisito de edad a la fecha de expedición de este Decreto, pero que tengan menos de 700 semanas, siempre y cuando "manifiesten su voluntad de completar las 750 cotizaciones exigidas legalmente" "dentro del lapso de un año" de la expedición de este Decreto.</p>
Venezuela	2006-04-27	Primer Orden	<p>*Ley de Reforma Parcial de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.</p> <p>*Publicado 2006-04-28 (Gaceta Oficial 38426)</p>	<p>*La Ley que esta siendo reformada data de 1987, y se circunscribe a régimen de jubilación de funcionarios públicos.</p> <p>*Excluye como beneficiarios a trabajadores del Consejo Electoral, Consejo de Judicatura, Contraloría General y Fiscalía General</p> <p>*modifica Art.30 sobre condiciones de acceso a derecho de jubilación. Para quienes no han alcanzado el número mínimo de cotizaciones, se autoriza a "la Administración que se descuenta de sus prestaciones sociales, una suma única necesaria para completar el número mínimo de cotizaciones".</p> <p>*Agrega Disposiciones transitorias. Art.33: las cotizaciones que los trabajadores del sector público hayan hecho en otros fondos previsionales serán tenidas en cuenta para los requisitos de jubilación, y además, deberán ser transferidos los recursos al "Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional de los Estados y Municipios"</p>



				<p>*"[...]ajústese la redacción de todas las disposiciones al lenguaje de género conforme a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[...]"</p>
Venezuela	2007-05-30	Segundo Orden	Decreto 5370 Publicado 2007-05-30 (Gaceta Oficial 38694)	<p>*Crea un programa "excepcional y temporal" en el IVSS para beneficiar a 50mil mujeres de 65+ años que no hayan alcanzado las 750 contribuciones mínimas (15 años) para acceder a Jubilación por vejez.</p> <p>*Serán beneficiarias las mujeres: (1) dedicadas a los oficios del hogar; (2) Desprovistas de atención y protección familiar; (3) Carentes de vivienda propia; (4) Presenten impedimento físico que limite su actividad cotidiana; (5) Dependientes económicamente de otra persona; (6) Sostén del hogar y con personas bajo su dependencia</p> <p>*El Estado asumirá los gastos de pagar las contribuciones faltantes.</p> <p>*Este beneficio es incompatible con la percepción de renta de cualquier naturaleza, pública o privada.</p>
Venezuela	2007-12-13	Primer Orden	Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSS) *Publicado 2007-12-28 (Gaceta Oficial 5867 Extraordinaria)	<p>*Reforma artículos relativos a eliminación y cambio del IVSS y la "nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social"</p> <p>*Art.129 de la LOSS es modificado. Previamente estipulaba 5 años (que se cumplieron en 2007) para sustitución del IVSS, pero ahora solamente se establece que el IVSS tendrá una "transformación progresiva"</p>
Venezuela	2008-07-22	Segundo Orden	*Decreto 6243 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social *Publicado 2008-07-31 (Gaceta Oficial 5891 Extraordinario)	<p>*Regula de manera específica el "Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat". En general, modifica diferentes artículos declarando la independencia o autonomía administrativa del "Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat" respecto del sistema general de seguridad social</p> <p>*Art.43. Las funciones que ejercía la "Tesorería de Seguridad Social" sobre los fondos previsionales, quedarán en manos del "Banco Nacional de Vivienda y Hábitat" (BANAVIH) en lo que respecta al "régimen prestacional de vivienda y hábitat". Además de administrar los recursos del Fondo de Vivienda y Hábitat, el BANAVIH también ejercerá funciones de recaudación</p> <p>*Cambios al Art.104: se crea una contribución obligatoria específica como porcentaje del salario (empleadores y trabajadores) para financiamiento del "Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat"</p>
Venezuela	2008-07-22	Segundo Orden	*Decreto No. 6266 con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social. *Publicado 2008-07-31 (Gaceta Oficial 5891 Extraordinario)	<p>*"...de reforma parcial de la Ley del Seguro Social" (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales - IVSS).</p> <p>*La Exposición de Motivos señala: "Dicha reforma no introduce nuevas obligaciones, sino que se limita a establecer los mecanismos para que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales pueda exigir el cabal cumplimiento de las obligaciones previstas por la Ley, al disponer de medidas eficaces que lleven a las empleadoras y a los empleadores a la convicción de la necesidad de cumplir con sus obligaciones ante la posibilidad de ser sancionados."</p> <p>*Art.63 Se aumenta tasa de interés por mora para empleadores que adeuden cotizaciones al IVSS</p> <p>*ART.84 Se modifica señalando que controversias serán tratadas, además de Tribunales del Trabajo, también por Tribunales de lo Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo</p> <p>*Art.86 Se modifica aumentando gravedad de faltas administrativas de empleadores. Señala que por cada trabajador será contada una falta diferente por parte del mismo empleador. Y se considerará como reincidente si el empleador incurre nuevamente en una falta en los siguientes 3 años.</p> <p>*Art.87 modificado para tipificar en extenso los tipos de faltas "leves, graves y muy graves". Se agrega nuevo Art.88 que estipula pago por faltas: Leves con 25 Unidades Tributarias (UT); graves con 50 UT y muy graves con 100UT. A los reincidentes de faltas leves y graves se les cobrará 50% más. y si reincide en faltas muy graves se cerrará temporalmente el establecimiento por 3 días. Agrega Art.89 señalando que el no pago correspondiente</p>

				de las cotizaciones por cada trabajador constituira "falta muy grave", que será sancionada a empleadores reincidentes con cierre hasta por 5 días del establecimiento
Venezuela	2010-04-22	Primer Orden	*Ley de reforma parcial de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. *Publicado 2010-05-24 (Gaceta Oficial 5976 Extraordinario)	*Modifica Art.17 para establecer que la pensión de sobreviviente no podrá ser inferior al salario mínimo nacional *Modifica Art.18 para señalar que el viudo/a o concubino/a beneficiario/a de la pensión de sobreviviente no perderá este beneficio por establecer una nueva relación permanente.
Venezuela	2010-04-22	Primer Orden	*Ley de reforma parcial del Decreto No. 6266 con rango, valor y fuerza de ley de reforma parcial de la Ley de Seguro Social. *Publicado 2010-05-24 (Gaceta Oficial 5976 Extraordinario)	*Declara este texto modificado del Decreto 6266/2008 como "Ley del Seguro Social" (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales - IVSS) *Modificaciones Arts.34,36,37,42 y elimina Art.35. Pensión de sobreviviente no podrá ser menor al salario mínimo nacional. El beneficiario recibirá el 100% de pensión (antes era 40% si había un beneficiario, y aumentaba 20% por cada beneficiario adicional), y se dividirá en partes iguales si hay más beneficiarios. Quien goza de una pensión de sobreviviente no perderá este derecho si establece una nueva relación permanente. *Deroga Arts.167,178,179,180 y 181 del Reglamento General de la Ley del Seguro Social (Gaceta Oficial 35302/1993).
Venezuela	2010-04-30	Segundo Orden	*Decreto 7401 *Publicado 2010-04-30 (Gaceta Oficial 39414)	*Crea Programa "excepcional y temporal" (desde 2007-05-31 - 2007-12-31) de pensión por vejez para hombres de 60 años y mujeres de 55 años (cuymplidos al 2007-05-31) afiliados al IVSS, que aleguen tener acreditadas las 750 semanas mínimas (15 años) para acceder al derecho (este Decreto señala el reconocimiento de buena fe de dichas cotizaciones señaladas por los afiliados) *También serán beneficiarias las personas que a la fecha de expedición de este decreto cumplan con la edad de jubilación y tengan al menos 700 semanas cotizadas. El Estado asumirá el pago de las restantes 50 semanas de cotización para llegas al mínimo de 750. *Art.4 señala que también serán beneficiarias todas las personas que tengan cumplidos el requisito de edad, pero que tengan menos de 700 semanas, siempre y cuando "manifiesten su voluntad de completar las 750 cotizaciones exigidas legalmente".
Venezuela	2010-04-30	Segundo Orden	*Decreto 7402 *Publicado 2010-04-30 (Gaceta Oficial 39414)	*Ordena al IVSS otorgar pensión de vejez a 20 mil campesinos y pesacadores que hayan cumplido 60 años los hombres y 55 años las mujeres. El listado de beneficiarios será entregado por el Min. Agricultura al IVSS.
Venezuela	2011-12-08	Segundo Orden	Decreto 8694 *Publicado 2001-12-13 (Gaceta Oficial 38819)	*Crea la "Gran Misión en Amor Mayor Venezuela" (GMAM) *Beneficiarios: adultos mayores (60+ años hombres y 55+ años mujeres) que viven en hogares pobres (menos de 1 salario mínimo nacional) *Beneficio: otorga pensión de vejez por monto equivalente a un (1) salario mínimo nacional. Se prioriza por edad, condicion de discapacidad o enfermedad, y pobreza. Beneficiarios deberán inscribirse en el "Registro Nacional

				<p>de Personas Adultas Mayores", y el pago estará a cargo del IVSS</p> <p>*Ordena transferencia de adultos beneficiarios de otras medidas gubernamentales a este nuevo beneficio de la GMAM:</p> <p>***Beneficiarios de "asignaciones económicas" que recibían 60% del salario mínimo</p> <p>***Beneficiarios del Decreto 7401 (a los cuales se les descontarán las cuotas hasta completar las 750 semanas cotizadas)</p> <p>*La GMAM depende directamente de la Presidencia de la República, y no se definen fuentes de financiamiento específicos</p>
Venezuela	2012-04-24	Primer Orden	<p>*Decreto No. 8921 con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma parcial de la Ley del Seguro Social (en su texto consolidado de 2010).</p> <p>*Publicado 2012-04-30 (Gaceta Oficial 39912)</p>	<p>*Modifica Art.6 de la "Ley del Seguro Social" que trata sobre "continuidad facultativa" (para trabajadores no dependientes) a este régimen (IVSS). Elimina requisito de haber aportado previamente por lo menos 250 semanas (5 años) en los últimos 10 años, para solicitar la continuidad facultativa en este régimen luego de perder la condición de trabajador dependiente. También se elimina la prohibición de retornar si se interrumpen las cotizaciones en este estatus de "continuidad facultativa"</p> <p>*Modifica Art.7, para señalar que cualquier persona tendrá derecho a acceder a la protección de salud y asistencia médica integral (antes se limitaba la atención a los afiliados y sus beneficiarios). Y suprime Art.8 que permitía que el Ejecutivo Nacional limitara temporalmente atención de salud a familiares beneficiarios.</p>
Venezuela	2012-04-24	Primer Orden	<p>*Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 6243 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</p> <p>*Publicado 2012-04-30 (Gaceta Oficial 39912)</p>	<p>*Modifica Art.29. El Superintendente de Seguridad Social será nombrado por el Presidente (ya no por la Asamblea Nacional). Se elimina el periodo de cinco años de ejercicio del cargo. Elimina Art.31 que trataba de causales de remoción del Superintendente de Seguridad Social</p> <p>*Modifica Art.39. El Tesorero de la Seguridad Social será designado por el presidente de la República (ya no por la Asamblea Nacional). Se elimina el periodo de 4 años. La Tesorería de la Seguridad Social tiene un órgano directivo colegiado, y desempeña las funciones de administrar y decidir sobre inversiones de fondos previsionales. Elimina Art.42 que trataba de causales de remoción del Tesorero</p>
Venezuela	2012-06-15	Segundo Orden	<p>Decreto 9053 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales.</p> <p>*Publicado 2012-06-15 (Gaceta Oficial 39945)</p>	<p>*Crea el "Programa Fondo Nacional de Prestaciones Sociales", con funciones de recepción y administración de depósitos correspondientes a prestaciones sociales de trabajadores.</p> <p>*Los trabajadores que lo deseen podrán depositar sus prestaciones (a través de sus empleadores) en cuentas individuales en las instituciones financieras que integran la Banca Pública</p>
Venezuela	2014-08-14	Segundo Orden	<p>Ley de Protección Social al Trabajador y a la Trabajadora Cultural</p> <p>*Publicado 2014-09-05 (Gaceta Oficial 40491)</p>	<p>*En cuanto al campo previsional, esta ley estipula que el "Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Cultura" subsidiará las contribuciones de los trabajadores culturales a través del "Fondo Nacional para el Desarrollo y Protección al Trabajador y la Trabajadora Cultural"</p>
Venezuela	2014-11-17	Segundo Orden	<p>Decreto 1440 con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores y las Trabajadoras de la</p>	<p>*Este Decreto-Ley sustituye las leyes previas sobre régimen de jubilación de trabajadores públicos</p> <p>*Se incluyen los trabajadores del Distrito Capital en este régimen</p> <p>*Se mantiene la edad de jubilación en 60 años hombres y 55 para mujeres, con 25 años de aportes. También se mantiene jubilación sin requisito de edad si se tienen 35+ años de aportes.</p> <p>*El sueldo base disminuye al promedio de los últimos 12 meses (antes eran últimos 34 meses)</p>

		Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal *Publicado 2014-11-19 (Gaceta Oficial 6165 Extraordinario)	*Se mantiene cálculo de tasa de sustitución y límite máximo de 80% del salario base. Se agrega piso (límite inferior) de pensión que no puede ser menor a un salario mínimo *Crea una bonificación de fin de año a los jubilados en este régimen, "en las condiciones que determine el Ejecutivo Nacional" *Se elimina la contribución "patronal" o del "órgano/ente" por igual valor a la del trabajador o funcionario
--	--	--	---

## Lista de referencias

- Águila, Olimpia. 2010. *Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿hacia un nuevo modelo?* Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Alemán, Eduardo y George Tsebelis, ed. 2016. *Legislative institutions and lawmaking in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). 2011. *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.
- Aponte, Guillermo. 2010 (noviembre). “Cambios en el sistema de seguridad social.” En, Rubén Ferrufino y Guillermo Aponte, *El sistema de pensiones: consideraciones técnicas para un debate urgente*. Análisis de Coyuntura No. 10. La Paz: Fundación Milenio, 33-59.
- Arce Catacora, Luís. 2016 [2015]. *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*. La Paz. 2 ed.
- Arenas de Mesa, Alberto. 2010. *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Santiago: OIT.
- Arenas de Mesa, Alberto. 2017. “Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones en América Latina.” Ponencia realizada en el Seminario Avances y desafíos para una Seguridad Social Universal e Igualitaria, realizado en Montevideo, Uruguay, 12 de septiembre de 2017. Disponible en:  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas\\_tendencias\\_en\\_los\\_sistemas\\_de\\_pensiones\\_en\\_america\\_latina.\\_alberto\\_arenas\\_de\\_mesa.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/nuevas_tendencias_en_los_sistemas_de_pensiones_en_america_latina._alberto_arenas_de_mesa.pdf)
- Arts, Wil A. y John Gelissen. 2010. “Models of the Welfare State.” En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson, 569-584. Oxford University Press.
- Arza, Camila. 2008. “The limits of pension privatization: lessons from the Argentine experience.” *World Development*, 36(12): 2696–2712.
- Arza, Camila. 2012. “The politics of counter reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse and policy performance.” *International Journal of Social Welfare*, 21(1): 26-60.
- Arza, Camila. 2017. “Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America.” *Social Policy and Society*, 16(3): 361-375.

- Aspalter, Christian, ed. 2017b. *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. New York: Routledge.
- Aspalter, Christian. 2011. "The development of ideal-typical welfare regime theory." *International Social Work*, 54(6): 735-750. DOI: 10.1177/0020872810393765
- Aspalter, Christian. 2013. "Real-Typical and Ideal-Typical Methods in Comparative Social Policy." En *The Routledge Handbook of the Welfare State*, editado por Bent Greve, 293-306. New York: Routledge.
- Aspalter, Christian. 2017a. "Welfare Regime Analysis: 30 Years in the Making." *International Social Work*. Artículo publicado primero en línea, Junio 14 de 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020872817710551>
- Aspalter, Christian. 2017c. "Ten Worlds of Welfare Capitalism: an Ideal-Typical Perspective." En *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*, 15-41. New York: Routledge.
- Aysan, Mehmet Fatih. 2011. *Welfare Regimes: The Welfare of the Old in Comparative Perspective*. Tesis de Doctorado, University of Western Ontario. Electronic Thesis and Dissertation Repository, 196. Acceso en: <http://ir.lib.uwo.ca/etd/196>
- Barr, Nicholas. 2012. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 5ed.
- Baumgartner, Frank, Christoffer Green-Pedersen y Bryan Jones. 2006. "Comparative Studies of Policy Agendas." *Journal of European Public Policy*, 13 (7): 959-974.
- Baumgartner, Frank. (2013). "Ideas and Policy Change." *Governance*, 26(2): 239-258.
- Baumgartner, Frank. (2014). "Ideas, Paradigms and Confusions." *Journal of European Public Policy*, 21(3): 475-480.
- Beach, Derek e Ingo Rohlfing. 2015. "Integrating Cross-case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate." *Sociological Methods & Research*. First published on December 13, 2015, doi: 10.1177/0049124115613780, pp. 1-34
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2012. "Case Selection Techniques in Process-Tracing and the Implications of Taking the Study of Causal Mechanisms Seriously." APSA 2012 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=2108908>>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2014. "'Let the evidence speak...' - a two-stage evidence assessment framework for making transparent the process of translating empirical material into evidence." Paper presented at the 2014 American Political

- Science Association annual meeting, Washington, DC. Acceso en <https://ssrn.com/abstract=2451899>
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016a. *Causal Case Studies Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016b. Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms. *Sociological Methods & Research*. Published online before print, January 13, 2016: 1-35. doi: 10.1177/0049124115622510
- Beach, Derek. 2016. "It's all about mechanisms – what process tracing case studies should be tracing." *New Political Economy*, 21(5): 463-472.
- Beach, Derek. 2018. "Achieving Methodological Alignment When Combining QCA and Process tracing in Practice." *Sociological Methods and Research*, 47(1): 64-99. <https://doi.org/10.1177/0049124117701475>
- Beccaria, Alejandra y Claudia Danani. 2014. "El Sistema provisional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización (2003-2013)." En *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze, 67-128. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Becker, Ulrich y Carmelo Mesa-Lago. 2013. "Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría." *Trabajo*, 7(10): 43-55.
- Béland, Daniel y Robert Henry Cox. 2013. "The Politics of Policy Paradigms." *Governance*, 26(2): 193-195.
- Béland, Daniel. 2010. *What is Social Policy? Understanding the Welfare State*. Cambridge: Polity Press.
- Bennett, Andrew and Jeffrey T. Checkel. 2015. "Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices." En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 3-38. Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew. 2013. "The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory." *European Journal of International Relations*, 19(3), pp. 459-481.
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix. Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with Bayesian analysis." En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic*

- Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 276-298. Cambridge University Press.
- Berg-Schlosser, Dirk, Gisele De Meur, Benoit Rihoux, y Charles Ragin. 2009. "Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach." En *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, editado por Benoit Rihoux y Charles Ragin, 1-18. SAGE.
- Berg-Schlosser, Dirk. 2012. *Mixed Methods in Comparative Politics. Principles and Applications*. Palgrave.
- Berman, Sheri. 2013. "Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State"." *Governance*, 26(2): 217-237.
- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luís Casanova. 2011. *Encrucijadas de la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL, OIT.
- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luís Casanova. 2012. "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad." *Desarrollo Económico*, 52(205): 3-30.
- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Luís Casanova, Alejandra Beccaria y Julián Folgar. 2015. *Desempeño de la protección social en Argentina: balance tras dos décadas de reformas*. Buenos Aires: OIT.
- Biglaiser, Glen. 2016. "Mandate and the Market: Policy Outcomes under the Left in Latin America." *Comparative Politics*, 48(2): 185–204. doi:10.5129/001041516817037709
- Blatter, Joachim y Markus Haverland. 2014. "Case Studies and (Causal-) Process Tracing." En *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr, 59-84. Palgrave Macmillan.
- Blyth, Mark, Oddny Helgadóttir y William Kring. 2016. "Ideas and Historical Institutionalism." En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti y Adam Sheingate, 1-25. Oxford University Press. Versión digital.
- Blyth, Mark. 2013. "Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis." *Governance*, 26(2): 197-215.
- Bonadona, Alberto, Gustavo Rodríguez y Jaime Durán. 2003. *Antecedentes y consecuencias de la reforma de pensiones en Bolivia*. La Paz: ABC Ediciones.
- Bonadona, Alberto. 1998. *Privatización, marco regulatorio y reforma de pensiones*. La Paz: ABC Ediciones.



- Bonadona, Alberto. 2003. *Género y sistemas de pensiones en Bolivia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bonadona, Alberto. 2011. *Análisis de la Ley 65 de Pensiones*. La Paz: FES-Bolivia.  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/15122.pdf>
- Bonoli, Giuliano y Bruno Palier. 2007. “When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarkian Welfare Systems.” *Social Policy and Administration*, 41 (6): 555-573.
- Bonoli, Giuliano. 2003. “Two Worlds of Pension Reform in Western Europe.” *Comparative Politics*, 35 (4): 399–416.
- Bonoli, Giuliano. 2007. “Too Narrow and too Wide at Once: the ‘Welfare State’ as Dependent Variable in Policy Analysis.” En *Investigating Welfare State Change: The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*, editado por Jochen Clasen y Nico A. Siegel, 24-39. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Cármen Pagés. 2013. *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Brady, Henry y David Collier, ed. 2004. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shadred Standards*. Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Busquets, José. 2015. “Las re-reformas de las pensiones en América Latina”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima (Perú), 22-24 de julio.
- Calabria, Alejandro, Analía Calero, Vanesa D’Elía, Julio Gaiada, y Sergio Rottenschweiler. 2012. “Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 74: 285-311.
- Calvo, Esteban, Fabio Bertranou y Evelina Bertranou. 2010. “Are old-age pension system reforms moving away from individual retirement accounts in Latin America?” *Journal of Social Policy*, 39(2).
- Campbell, John. 1998. “Institutional Analysis and the Rol of Ideas in Political Economy”. *Theory and Society*, 27(3): 377-409.
- Campbell, John. 2002. “Ideas, Politics, and Public Policy”. *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 21-38.
- Campbell, John. 2010. “Institutional Reproduction and Change”. En, *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, editado por Glenn Morgan, John Campbell, Colin Crouch, Ove Kai Pedersen, y Richard Whitley, 87-115. Oxford University Press.

- Capano Giliberto. 2012. "Policy Dynamic and Change. The Never-Ending Puzzle". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 451-461. Routledge.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett. 2009. "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 1-5.
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 7-31.
- Cardozo, Nelson. 2016. "Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado." *Estado Abierto*, 1(1): 83-140.
- Casal Bértoa, F., 2017. "It's Been Mostly About Money! A Multi-method Research Approach to the Sources of Institutionalization." *Sociological Methods and Research*, 46(4): 683-714. <https://doi.org/10.1177/0049124115588998>
- Casanova, Luís, Pablo Casalí, Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit. 2016. *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Santiago: OIT.
- Cashore, Benjamin y Michael Howlett. 2007. "Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science*, 51(3): 532-551.
- Castel, Robert. 2004. *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castiglioni, Rossana. 2005. "Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002". *Revista de Ciencia Política*, 25(2): 173-189.
- Castiglioni, Rossana. 2016. "Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973–2000)". *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1-17. DOI: 10.1080/13876988.2016.1227526
- CENDA (Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino). 2008. "El reino de las promesas incumplidas". Documento de Trabajo del CENDA publicado íntegramente en la sección Economía del diario *Página 12*, el martes 28 de octubre de 2008.
- CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL). 2009. *El envejecimiento y las personas de edad: Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka. 2004. Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Documento preparado para ser presentado en el *XVI Seminario Regional de Política Fiscal*, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile entre el 26 y el 29 de enero de 2004.
- Clasen, Jochen y Nico A. Sieguel, ed. 2007a. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Clasen, Jochen y Nico A. Sieguel. 2007b. "Comparative Welfare State Analysis and the 'Dependent Variable Problem'." En *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, editado por Jochen Clasen y Nico A. Sieguel, 3-12. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Clasen, Jochen. 2013. "Defining Comparative Social Policy." En *A Handbook of Comparative Social Policy*, editado por Patricia Kennett, 71-83. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2ed.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 2011 [1972]. "El bote de basura como modelo de elección organizacional". *Gestión y Política Pública*, XX(2): 247-290.
- Collier, David. 2011. "Understanding process tracing". *Political Science and Politics*, 44(4), pp. 823-830.
- Coman, Emanuel. 2011. "Notionally Defined Contributions or Private Accounts in Eastern Europe: A Reconsideration of a Consecrated Argument on Pension Reform." *Comparative Political Studies* 44(7):884-909.
- Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional. 2003. *Libro blanco de la Previsión Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.
- Cronqvist, Lasse. 2018. Tosmana [Version 1.6]. University of Trier. Internet: <https://www.tosmana.net>.
- Curcio, Javier y Alejandra Beccaria. 2011. "Sistema de seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990-2010." En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze, 61-102. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. "Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies". *Journal of European Public Policy*, 21(3), pp. 453-469.

- Daigneault, Pierre-Marc. 2015. "Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift". En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 43-60. New York: Palgrave Macmillan.
- Danani, Claudia y Alejandra Beccaria. 2011. "La contrarreforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y politico-culturales del proceso de transformación de la protección." En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze, 103-152. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Susana Hintze, coord. 2011. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Susana Hintze, coord. 2014. *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dodds, Anneliese. 2013. *Comparative Public Policy*. Palgrave.
- Drauth, C. 2018. *DAX-Firms and Human Rights: Understanding Institutional and Stakeholder Pressures along the Value Chain*. Wiesbaden, Germany: Springer VS.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2012. "Europe's Transformations towards a Renewed Pension System". En *The Politics of the New Welfare State*, editado por Giuliano Bonoli y David Natali. Versión digital. 1-33.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2015. "The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis". *European Policy Analysis* 1(1): 56-73.
- Emmenegger, Patrick, Jon Kvist, Paul Marx y Klaus Petersen. 2015. "Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic." *Journal of European Social Policy* 25(1): 3-13.
- Emmenegger, Patrick, Kvist, Jon y Svend-Erik Skaaning. 2013. "Making the Most of Configurational Comparative Analysis: An Assessment of QCA Applications in Comparative Welfare-State Research." *Political Research Quarterly*, 66(1): 185-190. DOI:10.1177/1065912912468269d
- Emmenegger, Patrick. 2011. "Job security regulations in Western democracies: A fuzzy set analysis." *European Journal of Political Research*, 50: 336-364. doi: 10.1111/j.1475-6765.2010.01933.x

- Engeli, Isabelle y Christine Rothmayr. 2014. “Conceptual and Methodological Challenges in Comparative Public Policy”. En, *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli and Christine Rothmayr, 1-14. Palgrave Macmillan.
- Engelli, Isabelle, Benoit Rihoux y Christine Rothmayr. 2014. “Intermediate-N Comparison: Configurational Comparative Methods.” En, *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli and Christine Rothmayr, 85-108. Palgrave Macmillan.
- Escobar, Federico, Sebastián Martínez y Joel Mendizábal. 2013. *El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. Publicación de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) con el apoyo de la Representación en Bolivia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y de HelpAge Internacional.
- Escóbar, Silvia y Ramiro Gamboa. 2014. *La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*. La Paz: CEDLA.
- Escóbar, Silvia. 2006. “Pensiones, una reforma financier”. En, VVAA, *Memoria Seminario Internacional ‘Derecho de los trabajadores a la seguridad social: los desafíos sindicales en América Latina’*. Debate Social 3. La Paz: CEDLA, p. 80-87.
- Escóbar, Silvia. 2014. “Desafíos de la seguridad social en Bolivia: de la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal”. En *La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un Sistema alternativo*, editado por Silvia Escóbar y Ramiro Gamboa, 1-60. La Paz: CEDLA.
- Esping-Andersen, Gosta, ed. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fairfield, Tasha y Charman, Andrew. 2017 (in press). “Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. *Political Analysis*. ISSN 1047-1987. Acceso en: <http://eprints.lse.ac.uk/69203/>
- Falleti, Tulia y Julia Lynch. 2009. “Context and Causation in Political Analysis”. *Comparative Political Studies*, 49(9): 1143–1166.

- Falleti, Tulia. 2016. "Process tracing of extensive and intensive processes". *New Political Economy*, 21(5): 455-462.
- Farfán, Guillermo. 2014. "Brasil: la Constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones." *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 19: 31-62.
- Ferrera, Maurizio. 1996. "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe." *Journal of European Social Policy* 6(1): 17-37.
- Ferrufino, Rubén. 2010 (noviembre). "Las reformas de los sistemas de pensiones: el sendero que sigue el mundo". En *El sistema de pensiones: consideraciones técnicas para un debate urgente*, editado por Rubén Ferrufino y Guillermo Aponte. *Análisis de Coyuntura* No. 10. La Paz: Fundación Milenio, 1-32.
- Fioretos, Orfeo, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate. 2016. "Historical Institutionalism in Political Science". En *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti y Adam Sheingate, 1-32. Oxford University Press. Versión digital.
- Fischer, Frank y Herbert Gottweis, ed. 2012. *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, Frank y John Forester, ed. 2002. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: UCL Press Limited.
- Fischer, Manuel y Maggetti, Martino. 2016. "Qualitative Comparative Analysis and the Study of Policy Processes." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Published online first 16 Mar 2016, 1-17. DOI: 10.1080/13876988.2016.1149281
- Flores-Macías, Gustavo. 2012. *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Suiza: Palgrave Macmillan.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. "Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case". *The Extractive Industries and Society*. Publicación primero en línea. <http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Susan Velasco. 2017. "Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-16. Publicado en línea. DOI: 10.1080/13876988.2016.1272234

- Fontaine, Guillaume, José Luis Fuentes e Iván Narváez. 2019. "Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition". *Energy Research & Social Science*, 47: 56-68. Acceso en: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.08.013>
- Fontaine, Guillaume, María José Calderón, Cecilia Sandoval y André Granda. 2017. "Guardians of the Civic Revolution: The institutionalization of patronage in Ecuador". Paper presented to the *3rd International Conference on Public Policy*, Singapore, June 28-30.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. Presentación del dossier". *Íconos*, 53: 11-30.
- Fontaine, Guillaume. 2015b. *Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Madrid-Quito: Anthropos, FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015c. "Los aportes de neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos*, V(2): 80-98.
- Furlong, Paul y David Marsh. 2010. "A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science". En *Theory and Method in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 184-211. Palgrave Macmillan. 3rd Edition.
- Gamboa, Ramiro. 2014. "Sistema Integral de Pensiones: una temprana evaluación". En *La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*, editado por Silvia Escóbar y Ramiro Gamboa, 61-110. La Paz: CEDLA.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge Massachusetts London: MIT Press.
- Gerring, John y Jason Seawright. 2007. "Techniques for Choosing Cases". En *Case Study Research. Principles and Practices*, editado por John Gerring, 86-150. Cambridge University Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Giraldo, Javier, ed. 2003. *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*. Medellín: Escuela Nacional Sindical ENS,
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

- Goldberg, Laura y Rubén Lo Vuolo. 2005. “La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina.” *Documento de Trabajo* 45. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Gough, Ian. 2013. “Social Policy Regimes in the Developing World.” En *A Handbook of Comparative Social Policy*, editado por Patricia Kennett, 205-224. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2ed.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. “The dependent variable problema within the study of welfare state retrenchment: defining the problem and looking for solutions.” *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6 (1): 3–14.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2007. “More than data Questions and Methodological Issues: Theoretical Conceptualizations and the ‘Dependent Variable Problem’ in the Study of Welfare Reform.” En *Investigating Welfare State Change: The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*, editado por Jochen Clasen y Nico A. Siegel, 13-23. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Guba, Egon e Yvonna Lincoln. 1994. “Competing Paradigms in Qualitative Research.” En *Handbook of Qualitative Research*, editado por Norman Denzin e Yvonna Lincoln, 105-117. SAGE Publications.
- Guiraudon, Virginie y Claude Martin. 2013. “Drivers for change.” En *The Routledge Handbook of the Welfare State*, editado por Bent Greve, 283-292. New York: Routledge.
- Hacker, Jacob y Paul Pierson. 2014. “After the ‘Master Theory’: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis.” *Perspectives on Politics* 12(3): 643–662. doi:10.1017/S1537592714001637.
- Hacker, Jacob, Paul Pierson y Kathleen Thelen. 2015. “Drift and conversion: hidden faces of institutional change.” En *Advances in Comparative-Historical Analysis*, editado por James Mohoney y Kathleen Telen, 180-210. Reino Unido: Cambridge.
- Hacker, Jacob. 2004. “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States.” *American Political Science Review* 98(2): 243–260.
- Haggard, Stephan, y Robert R. Kaufman. 2008. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.



- Hall, Peter y David Soskice. 2004 [2001]. "An Introduction to Varieties of Capitalism." En, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, editado por Peter Hall y David Soskice, 1-70. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, 44: 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1998. "The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott." *Political Studies*, 46(5), pp. 958-962.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research." En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-404.
- Hall, Peter. 2010. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective." En, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 204-223. Cambridge University Press
- Hall, Peter. 2013. "Brother, Can You Paradigm?" *Governance*, 26(2): 189-192.
- Hall, Peter. 2016. "Politics as a Process Structured in Space and Time." En, *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti y Adam Sheingate, 1-26. Oxford University Press. Versión digital.
- Hay, Colin y Daniel Wincott. 1998. "Structure, Agency and Historical Institutionalism." *Political Studies*, 46(5): 951-957.
- Hay, Colin. 2016. "Process tracing: a laudable aim or a high-tariff methodology?" *New Political Economy*, 21(5): 500-504.
- Hedström, Peter y Petri Ylikoski. 2010. "Causal Mechanisms in the Social Sciences." *Annual Review of Sociology*, 36: 49-67.
- Hemerijck, Anton, ed. 2017. *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton. 2012. "Two or Three Waves of Welfare State Transformation?" En *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, editado por Nathalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme, 33-60. Policy Press.
- Hemerijck, Anton. 2013. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.

- Henry Adam, Karin Ingold, Daniel Nohrstedt, y Christopher Weible. 2014. "Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and North America". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (4): 299-312.
- Hill, Michael. 2013. "What is Welfare State?" En *The Routledge Handbook of the Welfare State*, editado por Bent Greve, 11-19. New York: Routledge.
- Hinrichs, Karl y Julia Lynch. 2010. "Old-age Pensions." En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson, 353-366. Oxford University Press.
- Hinrichs, Karl y Olli Kangas. 2003. "When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies." *Social Policy and Administration*, 37 (6): 573-591.
- Hinrichs, Karl. 2013. "Old Age and Pensions." En *The Routledge Handbook of the Welfare State*, editado por Bent Greve, 358-370. New York: Routledge.
- Hinrichs, Karl. 2017. "The German welfare state system. With special reference to the old-age pension system". En *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*, editado por Christian Aspalter, 244-257. New York: Routledge. Acceso en: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315613758.ch15>
- Hogan, John y Michael Howlett. 2015a. *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hogan, John y Michael Howlett. 2015b. "Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change." En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics.*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 3-18. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 33-46.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2014. "Conceptualizing Public Policy." En *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr, 17-34. Palgrave Macmillan.

- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo. 2015. "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research". *Policy & Politics*, 43(2): 291-311.
- Howlett, Michael, y Raul Lejano. 2013. "Tales from the Crypt: The Rise and Fall (and ReBirth?) of Policy Design Studies". *Administration & Society*, 45(3): 356-380.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge.
- Howlett, Michael. 2014. "From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance". *Policy Sciences*, 47(3): 187-207.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2012. *Democracy and left. Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, Evelyne, Charles Ragin, y John D. Stephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." *American Journal of Sociology* 99(3): 711-49.
- Huber, Evelyne, y John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hujo, Katja y Mariana Rulli. 2014. "Towards More Inclusive Protection: A Comparative Analysis of the Political Process and Socio-Economic Impact of Pension Re-Reforms in Argentina and Chile". En, *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*, editado por Hujo Katja, 278-310 Londres: Palgrave Macmillan.
- Hujo, Katja, ed. 2014. *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hurtado, Giovanna. 2017. "Trabajar en la vejez debe ser una opción y no una necesidad". *Boletín Informativo del Observatorio Boliviano de Empleo y Seguridad Social (OBESS-CEDLA)*, 12-19 de Mayo de 2017.
- Immergut, Ellen y Karen Anderson. 2006. "Editor's Introduction: the Dynamics of Pension Politics". En *The Handbook of West European Pension Politics*, editado por Ellen Immergut, Karen Anderson e Isabelle Schulze, 1-45. Oxford: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen, Karen Anderson e Isabelle Schulze. 2006. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen. 1990. "Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care." *Journal of Public Policy* 10(4): 391-416.  
doi:10.1017/S0143814X00006061.
- Immergut, Ellen. 2010. "Political institutions." En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y

- Christopher Pierson, 1-22. Oxford University Press. Versión digital. Acceso en: DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0015
- Iversen, Torben, y David Soskice. 2015. "Politics for Markets." *Journal of European Social Policy* 25 (1): 76–93.
- Jackson, Patrick. 2009. "A Faulty Solution to a False(ly Characterized) Problem: a Comment on Monteiro and Ruby." *International Theory*, 1(3): 455-465.
- Jackson, Patrick. 2010. "Pluralizing Social Science." *Qualitative & Multi-Method Research*, 8(1): 18-23.
- Jackson, Patrick. 2015. "Must International Studies Be a Science?" *Millenium*, 43(3): 942-965.
- Jackson, Patrick. 2016a [2011]. *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. New York: Routledge. 2nd edition.
- Jackson, Patrick. 2016b. Causal Claims and Causal Explanation in International Studies. *Journal of International Relations and Development*. Online First. 1-28.
- Jenson, Jane. 2012. "Redesigning Citizenship Regimes After Neoliberalism: Moving Towards Social Investment." In *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Edited by Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme, 61–90. Bristol: Policy, 2012.
- Jones, Bryan y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature." *Policy Studies Journal*, 43(1): 1-21.
- Kay, Stephen J. 2015. "Politics and pension reform (revisited) in Latin America and Central and Eastern Europe." Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima (Perú), 22-24 de julio.
- Kay, Stephen J. y Tapen Sinha, ed. 2008. *Lessons from Pension Reform in the Americas*. New York: Oxford University Press.
- Kern, Florian, Caroline Kuzemko y Catherine Mitchell. 2015. "How and Why Do Policy Paradigm Change; and Does It Matter? The Case of UK Energy Policy." En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 269-292. New York: Palgrave Macmillan.

- King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- König, Thomas, George Tsebelis y Marc Debus, ed. 2011. *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. New York: Springer.
- Korpi, Walter y Joakim Palme. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95." *The American Political Science Review* 97(3): 425-46.
- Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists." *World Politics*, 58: 167-206. DOI:10.1353/wp.2006.0026
- Kreuzer, Marcus. 2016. "Assessing causal inference problems with Bayesian process tracing: the economic effects of proportional representation and the problem of endogeneity." *New Political Economy*, 21(5), pp. 473-483.
- Kritzer, Barbara, Stephen J. Kay, y Tapen Sinha. 2011. "Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America." *Social Security Bulletin*, 71(1). Acceso en: <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v71n1/v71n1p35.html>
- Kuhn, Thomas. 2004 [1962]. *La estructura de las revoluciones científicas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 1 edición, 8a reimpresión.
- Kuhnle, Stein y Anne Sander. 2010. "The Emmergence of the Western Welfare State." En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson, 61-80. Oxford University Press.
- Lascoumes, Pierre y Louis Simard. 2011. "Public policy seen through the prism of its instruments." *Revue Française de Science Politique*, 61: 5-22. DOI 10.3917/rfsp.611.0005.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments – from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation." *Governance*, 20(1), pp. 1-21.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts, ed. 2011a. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts, ed. 2011b. "Introduction: Latin Americas' "Left Turn": A Framework for Analysis." En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado

- por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 1-30. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lieberman, Evan S. 2005. "Nested Analysis as a Mixed-method Strategy for Comparative Research." *American Political Science Review*, 99: 435-451.
- Lijphart, Arend. 2008 [1971]. "Política comparada y método comparado." *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 1(1), pp. 209-238.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lloyd-Sherlock, Peter y Kepa Artaraz. 2014. "Pension Reform in Bolivia: Two Models of Income Security Old Age." En *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*, editado por Hujo Katja, 251-277. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory." *World Politics* 16(4): 677-715.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Palgrave, Macmillan.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach." En, *Theory and Method in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 60-79. Palgrave Macmillan. 3rd Edition.
- Madrid, Raúl, Wendy Hunter y Kurt Weyland. 2010. "The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left." En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, editado por Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter, 140-180. New York: Cambridge University Press.
- Madrid, Raúl. 2003. *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford University Press.
- Madrid, Raúl. 2005. "Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization." *Latin American Politics and Society*, 47(2): 23-50. Acceso en: <http://www.jstor.org/stable/4490402>
- Mahoney, James y Kathleen Thelen, ed. 2010a. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen, ed. 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010b. "A theory of gradual institutional change." En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge University Press.

- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29: 507-548.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2014. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139047845.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The new institutionalism: organizational factors in political life." *The American Political Science Review*, 78(3): 734-749.
- March, James y Johan Olsen. 2006a. Elaborating the "new institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, 3-20. Oxford: Oxford University Press.
- March, James y Johan Olsen. 2006b. "The Logic of Appropriateness". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- March, James y Johan Olsen. 2010 [1997]. "Reglas e institucionalización de la acción." En *Organización e instituciones*, compilado por Roberto Vergara, 115-141. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Mares, Isabela, y Matthew E. Carnes. 2009. "Social Policy in Developing Countries." *Annual Review of Political Science* 12(1): 93-113
- Martínez-Franzoni, Juliana. 2008. "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies." *Latin American Politics and Society* 50(2): 67-100.
- Marx, Axel, Benoît Rihoux y Charles Ragin. 2014. "The Origins, Development, and Application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years." *European Political Science Review*, 6(1): 115-142.
- Matijascic, Milko y Stephen J. Kay. 2014. "The Brazilian pension model: The pending agenda." *International Social Security Review*, 67(1): 71-93.
- Medina, Iván, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Benoît Rihoux. 2017. *Análisis cualitativo comparado (QCA)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Merton, Robert K. 1968. "On Sociological Theories of the Middle Range." En *Social Theory and Social Structure*, 56-91. Free Press.
- Mesa-Lago, Carmelo y Katharina Muller. 2002. "The politics of pension reform in Latin America." *Journal of Latin American Studies*, 34(3): 687-715.
- Mesa-Lago, Carmelo y Lorena Ossio Bustillos. 2013. "La re-reforma de pensiones en Bolivia." *Revista Trabajo*, 7(10): 109-141.

- Mesa-Lago, Carmelo. 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina." *Revista de la CEPAL*, 84: 59-82.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. *Reassembling Social Security. A survey of pension and health care reforms in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2009. *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL, ASDI.
- Monteiro, Nuno y Kevin Ruby. 2009. "IR and the False Promise of Philosophical Foundations." *International Theory*, 1(1): 15-48.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier y Joakim Palme, ed. 2012a. *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, y Joakim Palme. 2012b. "Beyond the Welfare State as we Knew it?" En *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, editado por Nathalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme, 1–30. Bristol: Policy Press.
- Moreno, Juan. 2007. "¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarkianas?" Poenencia presentada en las *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2005. *Prospectiva de la Previsión Social: Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2a ed.
- Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav. 2011. "Economic Constrains and Presidential Agency". En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 52-70. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Myles, John y Jill Quadagno. 2002. "Political Theories of the Welfare State." *Social Service Review* 76(1): 34–57.
- Myles, John y Paul Pierson. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform". En *The New Politics of the Welfare State*, editado por Paul Pierson, 305-333. New York: Oxford University Press.
- Nikolai, Rita. 2012. "Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World." En *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and*



- Challenges*, editado por Nathalie Morel, Bruno Palier y Joakim Palme, 91–115. Bristol: Policy.
- Nullmeier, Frank y Franz-Xavier Kaufmann. 2010. “Post-War Welfare State Development.” En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson, 81-102. Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio y Natalie Gómez-Arteaga. 2017. “Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina.” *Revista de la CEPAL*, 122: 7-33.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), BM (Banco Mundial) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. OCDE, Banco Mundial, BID.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe). 2018. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático 4. Perú: OIT.
- Oliveri, María Laura. 2016. “Pensiones sociales y pobreza en América Latina.” *Apuntes*, 43(78): 121-157. [https://dx.doi.org/10.21678/0252-1865-00430078\\_5](https://dx.doi.org/10.21678/0252-1865-00430078_5)
- Olsen, Gregg M., y Julia S. O'Connor. 1998. “Introduction. Understanding the Welfare State: Power Resources Theory and its Critics.” In *Power Resources Theory and the Welfare State. A Critical Approach: Essays Collected in Honour of Walter Korpi*. Edited by Walter Korpi, Julia S. O'Connor and Gregg M. Olsen, 3–33. Toronto, Buffalo: University of Toronto Press.
- Olsen, Johan 2007. “Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay.” *Working Paper*, No. 13, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo.
- Orenstein, Mitchell A. 2008. “Postcommunist Welfare States.” *Journal of Democracy* 19(4): 80–94.
- Orenstein, Mitchell. 2008a. “Out-liberalizing the EU: Pension privatization in Central and Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy* 15(6): 899-917.
- Orenstein, Mitchell. 2008b. *Privatizing pensions: The transnational campaign for social security reform*. Princeton University Press.
- Orenstein, Mitchell. 2013. “Pension Privatization: Evolution of a Paradigm.” *Governance*, 26(2): 259-281.
- Orloff, Ann S. 2009. “Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda.” *Sociological Theory* 27(3):317–43.

- Ortíz, Isabel, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban y Verónica Wodsak, ed. 2018. *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Ginebra: OIT.
- Osorio, Cecilia. (2015). “Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.” *Íconos*, 53: 31-48.
- Palier, Bruno, 2010c. “Continental Western Europe.” En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, y Christopher Pierson, 1-16. Oxford University Press.
- Palier, Bruno, ed. 2010a. *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno. 2007. Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France. *Governance*, 20(1), pp. 85-107.
- Palier, Bruno. 2010b. “Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory.” En, *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, editado por Bruno Palier, 19-44. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Paz, Bayron y Guillaume Fontaine. 2018. A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia’s Oil-Rents Management System. *Revista de Estudios Sociales*, 63: 2-19. DOI: 10.7440/res63.2018.01
- Paz, Bayron. 2016. Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.
- Peters, B. Guy. 2003 [1999]. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, B. Guy. 2013. *Strategies for Comparative Research in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. Reino Unido: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy. 2017. “Institutionalism and Public Policy.” En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 57-72. Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul, ed. 2001a. *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.

- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Pierson, Paul. 2001b. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies." En *The New Politics of the Welfare State*, editado por Paul Pierson, 410-455. New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2006a. "Public Policies as Institutions." En, *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, editado por Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin, 114-131. New York University Press
- Pierson, Paul. 2006b [2001]. "Sobrellevando la austeridad permanente. Restructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas." *Zona Abierta*, 114/115: 44-119.
- Pierson, Paul. 2015. "Reflections on the Evolution of a Research Program." *Political Science & Politics*, 48(2): 292–294. doi:10.1017/S1049096514002224.
- Pierson, Paul. 2016. "Power in Historical Institutionalism." En, *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti y Adam Sheingate. Oxford University Press. Versión digital.
- Powell, Martin, y Armando Barrientos. 2015. "Introduction: Twenty Five Years of the Welfare Modelling Business." *Social Policy & Society* 14(2):241–45
- Pribble, Jennifer y Evelyne Huber. 2011. "Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay." En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 117-138. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pribble, Jennifer. 2011. "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America." *Studies in Comparative International Development* 46(2): 191–216.
- Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and party politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles, y Sean Davey. 2009. *fs/QCA [Computer Programme]*. Version 2.5. Irvine, CA: University of California. <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>  
<http://www.fsqca.com/>
- Ragin, Charles. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. University of Chicago Press.
- Ragin, Charles. 2006. "The Limitations of Net-Effects Thinking." En *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, editado por Benoît Rohoux y Heike Grimm, 13-42. New York: Springer.
- Ragin, Charles. 2008. *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago University Press.

- Ragin, Charles. 2013. "New Directions in the Logic of Social Inquiry." *Political Research Quarterly*, 66(1): 171-174. DOI: 10.1177/1065912912468269b
- Ragin, Charles. 2014a [1987]. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Oakland: University of California Press.
- Ragin, Charles. 2014b. "Introduction to the 2014 Edition." En *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Oakland: University of California Press.
- Reichert, Christopher y Claude Rubinson. 2014. *Kirq [Computer Programme]*, Versión 2.1.12. Houston, TX: University of Houston-Downtown. <http://grundrisse.org/qca/>
- Rihoux, Benoît y Bojana Lobe. 2015. "The Case-Orientedness of Qualitative Comparative Analysis (QCA): Glass Half-Empty or Half-Full?" *Teorija in Praksa*, 52(6), pp. 1039-1055.
- Rihoux, Benoît y Charles Ragin. 2009. "Introduction." En *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Benoît Rihoux y Charles Ragin, xvii-xxv. SAGE.
- Rihoux, Benoît, Ilona Rezsöhazy y Damien Bol. 2011. "Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: an Extensive Review." *German Policy Studies*, 7(3): 9-82.
- Rihoux, Benoît, Priscilla Álamos-Concha, Damien Bol, Axel Marx y Ilona Reszöhazy. 2013. "From Niche to Mainstream Method? A Comprehensive Mapping of QCA Applications in Journal Articles from 1984-2011." *Political Research Quarterly*, 66(1): 175-184. DOI: 10.1177/1065912912468269c
- Rofman, Rafael y María Laura Oliveri. 2011. *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie Documentos de Trabajo No. 7. Banco Mundial.
- Rofman, Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Vezza, ed. 2013. *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rohlfing, Ingo y Carsten Q. Schneider. 2016. "A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research." *Sociological Methods & Research*. First published on March 21, 2016: 1-27. doi: 10.1177/0049124115626170.
- Roth, André-Noël. 2008. "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
- Rubinson, Claude. 2013. Contradictions in fsQCA. *Quality & Quantity* 47 (5):2847-67.

- Rudra, Nita. 2007. "Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?" *The Journal of Politics* 69(2): 378–96.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible. 2010. "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 203-240. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Saiegh, Sebastián. 2011. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. New York: Cambridge University Press.
- Sankey, Howard. 1993. "Kuhn's changing concept of incommensurability." *British Journal of the Philosophy of Science*, 44(4): 759-774.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review* 64(4): 1033-1053. doi:10.2307/1958356.
- Sátyro, Natalia, Rosiene Freitas, Pedro Barbosa y Danúbia Zanetti. 2015. "Na onda rosa: estudo comparativo das reformas de educacao, saúde e previdência na Argentina, Chile e Uruguai." Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima (Perú), 22-24 de julio.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, ed. 2011. *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.
- Schmidt, Vivien. 2010. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". *European Political Science Review*, 2(1), pp. 1-25.
- Schmitt, Sophie. 2012. "Comparative approaches to the study of public policy-making". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 29-43. Rotledge.
- Schneider, Carsten Q. y Claudius Wagemann. 2012. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences. A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Carsten Q. y Ingo Rohlfing. 2013. "Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research". *Sociological Methods & Research*, 42(4): 559-597.
- Seawright, Jason. (2016, en publicación). *Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools*. Mimeo.
- Shpaizman, Ilana. 2014. "Ideas and institutional conversion through layering: the case of Israeli immigration policy". *Public Administration*, 92(4), pp. 1038-1053.

- Stephens, John D. 2015. "Revisiting Pierson's Work on the Politics of Welfare State Reform in the Era of Retrenchment Twenty Years Later." *Political Science & Politics*, 48(2): 274–278. doi:10.1017/S1049096514002182.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, The United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Trampusch, Christine y Bruno Palier. 2016. Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, 21(5), pp. 437-454.
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2010. "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 167-202. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York; Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Tsebelis, George. 2011. "Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction." En, *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, editado por Thomas König, George Tsebelis y Marc Debus, 3-20. New York: Springer.
- Uthoff, Andras. 2016. *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Santiago: CEPAL, GIZ
- Van der Veen, R., Groot, L. y Rubén LoVuolo, ed. 2002. *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Van Evera, S. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press, New York.
- Van Kersbergen, Kees. 2013. "What Are Welfare State Typologies and How Are they Useful, if at All?" En *The Routledge Handbook of the Welfare State*, editado por Bent Greve, 139-147. New York: Routledge
- Van Parijs, Phillip y Van der Veen, R. 1988. "Una vía capitalista al comunismo." *Zona Abierta*, 46-47: 19-45.
- Waldner, David. 2015. What Makes Process Tracing Good? Causal mechanisms, causal inference, and the completeness standard in comparative politics. En, Andrew Bennett and Jeffrey Checkel (ed.), *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge University Press, pp. 126-152.

- Weaver, R. Kent. 2010. "Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change." *Journal of Public Policy* 30(2): 137–162.  
doi:10.1017/S0143814X10000061.
- Weaver, R. Kent. 2015. "Policy Feedbacks and Pension Policy Change." En: *Challenges of Aging: Pensions, Retirement and Generational Justice*, editado por Cornelius Torp, 61-82. Palgrave Macmillan, London
- Weible, Christopher, Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt, Adam Douglas Henry, y Peter deLeon. 2011. "A Quarter Century of Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue". *Policy Studies Journal*, 39 (3): 349-360.
- Weyland, Kurt, Raúl Madrid y Wendy Hunter. 2010. *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. New York: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt. 2006. *Bounded rationality and policy diffusion. Social sector reform in Latin America*. Princeton University Press.
- Weyland, Kurt. 2010. "The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues." En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, editado por Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter, 1-27. New York: Cambridge University Press.
- Whiteside, Noel. 2014. "Privatization and after: time, complexity and governance in the world of funded pensions." *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20(1): 69-81. <https://doi.org/10.1177%2F1024258913514359>
- Wilder, Matt y Michael Howlett. 2015. "Paradigm Construction and the Politics of Policy Anomalies." En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 101-116. New York: Palgrave Macmillan.
- Wilder, Matt. 2015. "What Is a Policy Paradigm? Overcoming Epistemological Hurdles in Cross-Disciplinary Conceptual Adaptation." En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 19-42. New York: Palgrave Macmillan.
- Wright, E. Olin, ed. 2008. *Repensando la distribución. El ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas." En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 69-98. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Zittoun, Philippe. 2009. "Understanding Policy Change as a Discursive Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1): 65-82.

Zittoun, Philippe. 2015. "From Policy Paradigm to Policy Statement: A New Way to Grasp the Role of Knowledge in the Policymaking Process." En *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, editado por John Hogan y Michael Howlett, 117-140. New York: Palgrave Macmillan.



## Listado de Entrevistas realizadas por el autor en Argentina

Durante el trabajo de campo realizado en el año 2017 por parte del autor de esta investigación, se realizaron entrevistas semi-estructuradas bajo la óptica de los ejes analíticos de esta investigación a las siguientes personas, entre los meses de octubre-noviembre:

Nombre	Cargo
1 <b>Carlos Grushka</b>	Experto y funcionario ANSES. Actuario y Doctor en Demografía, docente e investigador. Consultor para organismos nacionales e internacionales (BID, Banco Mundial, CEPAL, División de Población de las Naciones Unidas, OIT). Ha sido Coordinador de Estudios Actuariales en ANSES, Jefe de Estadísticas y Análisis Previsional (extinta Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). Autor de numerosas publicaciones en libros y revistas nacionales e internacionales sobre temas demográficos y de seguridad social.
2 <b>Claudia Danani</b>	Experta. Trabajadora Social, Politóloga, Doctora en Ciencias Sociales, Docente e investigadora. Sus temas de especialización son la política social, seguridad social, condiciones de trabajo, sindicalismo y economía social, temas sobre los cuales ha publicado libros, capítulos y artículos en revistas, así como ha dictado cursos de grado y posgrado en distintas universidades del país y del extranjero.
3 <b>Oscar Daniel Cetrángolo</b>	Experto en seguridad social (entre otros temas). Economista, docente e investigador (UBA y Flacso-Argentina). Ha ocupado cargos públicos en el ministerio de finanzas y en otras dependencias del nivel nacional de gobierno. Entre 2001 y 2011 se desempeñó como Experto en Políticas Públicas de la CEPAL. Se ha desempeñado como consultor de varios organismos internacionales (OIT, OPS, CEPAL, BID, Banco Mundial, PNUD)
4 <b>Emilio Taddei</b>	Experto, Analista en temas de conflictos sociales y políticos. Sociólogo, docente e investigador UBA.
5 <b>Alejandra Beccaria</b>	Experta. Alejandra Beccaria, investigadora del Equipo de Seguridad Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Ha escrito diversas investigaciones en sobre transformación reciente del sistema de protección social argentino.
6 <b>Sergio Rottenschweiler</b>	Experto en temas previsionales. Ecnomista, docente e investigador. Exfuncionario de ANSES
7 <b>Nelson Cardozo</b>	Analista políticas previsionales. Profesional en ciencia política, docente e investigador en la Universidad Argentina de la Empresa y UBA. Ha escrito diversos trabajos sobre el proceso de cambio de la política previsional argentina.
8 <b>Víctor De Gennaro</b>	Dirigente Sindical y Social. Secretario General de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE); fue uno de los fundadores de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Fue diputado nacional en 2011 por el partido Instrumento Electoral por la Unidad Popular por la provincia de Buenos Aires y pre-candidato a Presidente de la Nación por el Frente Popular en las elecciones de 2015.
9 <b>Horacio Fernández</b>	Dirigente Sindical. Secretario de Estudios, Estadística e Investigación de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE), y Director del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE-CTA-A)

<b>10</b>	<b>Leonardo Fabre</b>	Dirigente sindical. Secretario General de la Asociación del Personal de los Organismos de Previsión Social (APOPS / ANSES).
<b>11</b>	<b>Carlos Valle</b>	Presidente de la Confederación de Jubilados de la Argentina. Dirigente y asesor de gremios y organismos internacionales en representación de los jubilados. También co-preside la Unión de Confederaciones y Organizaciones de Latinoamérica y el Caribe, junto a Edilia Camargo (Panamá) y a Waldemar González (Uruguay). Integrante del Primer Congreso Mundial de Jubilados (Brasilia) y de la Red Continental de Adultos Mayores.
<b>12</b>	<b>Juan Carlos Díaz Roig</b>	Diputado Nacional desde 2005 hasta el presente por el Partido Justicialista, sector "kirchnerismo" (PJ-FPV). Ponente de la Ley de reforma estructural del sistema previsional (Ley 26425 de 2008) argentino. Presidente de la Comisión de Protección Social en el parlamento argentino.
<b>13</b>	<b>Mirta Tundis</b>	Actualmente es Diputada. Periodista y política argentina. Diputada Nacional por la provincia de Buenos Aires por el Frente Renovador. Preside la Comisión de Personas Mayores y vocal en las Comisiones de Discapacidad y en la Comisión de Previsión Social y Seguridad Social. Ponente de proyectos de reforma parcial de temas previsionales durante el gobierno actual de Macri.
<b>14</b>	<b>Silvia Okita</b>	Funcionaria ANSES. Nivel medio. Subdirectora
<b>15</b>	<b>Maira Bernis</b>	Funcionaria ANSES. Nivel bajo. Operativa en biblioteca de estudios previsionales

## Listado de Entrevistas realizadas por el autor en Bolivia

Durante el trabajo de campo realizado en el año 2017 por parte del autor de esta investigación, se realizaron entrevistas semi-estructuradas bajo la óptica de los ejes analíticos de esta investigación a las siguientes personas, entre los meses de mayo-junio:

	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>
1	<b>Silvia Escobar</b>	Analista, experta en temas de seguridad social y política laboral. Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA. Ha escrito diversos trabajos sobre el sistema previsional de 1997 y la nueva reforma de 2010
2	<b>Nancy Tiño Rivera</b>	Analista, experta en derechos y seguridad social. Docente e Investigadora. Activista derechos de seguridad social.
3	<b>Alberto Bonadona</b>	Economista, experto en temas de seguridad social en Bolivia. Docente e investigador. Formó parte del proyecto para la Reforma de la Seguridad Social de Bolivia (1997), financiado por el Banco Mundial. Trabajó como consultor para la seguridad social en Bolivia con Price Waterhouse y el Banco Mundial.
4	<b>Gustavo Rodríguez</b>	Economista, experto en temas previsionales. En su trayectoria laboral ha sido Jefe de Planificación del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR). El año 2002 publicó el libro “Antecedentes y Consecuencias de la Reforma de Pensiones en Bolivia” en co – autoría con Alberto Bonadona Cossío y Jaime Durán Chuquimia.
5	<b>Giovanna Hurtado</b>	Economista, especialidad en temas laborales. Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA
6	<b>Vitaliano Mamani</b>	Dirigente Sindical, sector textil de Cochabamba. Directivo de la Central Obrera Boliviana (COB).
7	<b>Wilfredo Sinani</b>	Dirigente Sindical, sector docente. Dirigente de la Central Obrera Boliviana (COB). Los docentes han sido uno de los sectores más activos frente al tema previsional antes y después de la reforma previsional de 2010.
8	<b>Grover Alejandro</b>	Dirigente social. Secretario Ejecutivo de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia (CNJRB)
9	<b>Pedro Montes</b>	Senador en ejercicio. Exdirigente obrero de la COB. En el año 2010 era Secretario Ejecutivo, máximo dirigente a nivel nacional de la COB, y era el encargado de negociar con el gobierno los acuerdos sobre el proyecto de ley de reforma previsional.
10	<b>María Nela Prada</b>	Jefe de Gabinete del Ministro de Finanzas (desde 2006-2017). En el ministerio de finanzas se ubica la máxima autoridad de pensiones.
11	<b>Guillermo Aponte</b>	Experto en seguridad social. Con amplia trayectoria profesional y en la administración público. Fue autoridad máxima del Bonosol; fue Viceministro de Pensiones y Seguros; fue Superintendente de Pensiones Valores y Seguros (2005); fue Gerente General de la Caja de Salud; fue presidente de la Asociación de supervisores de seguros de América Latina. Consultar de organismos internacionales (BM, BID, CAF, OMS, OIT)
12	<b>Oscar Ferrufino</b>	Actualmente, y desde finales de Junio de 2017 es Viceministro de Pensiones. Se desempeñó como Director de Pensiones, en el Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros, desde 2013 hasta 2017.

---

<b>13</b>	<b>Mario Guillen</b>	Actualmente y desde finales de Junio de 2017 es Ministro de Economía y Finanzas. Se desempeñó como Viceministro de Finanzas y Pensiones desde 2009 hasta junio de 2017.
<b>14</b>	<b>Katu Arconada</b>	Analista político. Analista de movimientos sociales y sindicales. Jefe de Gabinete Ministerio de Comunicaciones. Ha ocupado diversos cargos públicos desde que Evo Morales asumió el gobierno.

---