

Hernández, Diego. **Acerca del aprendizaje democrático. Seguridad social en el Uruguay, una perspectiva comparada.** *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales.* Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.

Acerca del aprendizaje democrático. Seguridad social en el Uruguay, una perspectiva comparada.

Diego Hernández¹

Introducción.

En la década del 80, el continente americano enfrentaba la tarea de emprender una serie de reformas económicas, fruto del agotamiento del paradigma de sustitución de importaciones. En muchos países dicha tarea debió ser encarada en el marco de reasunciones democráticas, fenómeno conocido como “transiciones duales”.

En 1985, Uruguay no escapaba a esa realidad. En este contexto, una de las empresas pendientes del flamante gobierno democrático era la de reformar el sistema de pensiones, uno de los más onerosos del continente². Se inauguraba un largo proceso de reforma, que estuvo pautado por tres instancias plebiscitarias, y un cuarto intento que no prosperó por escaso margen. Además, provocó arduos debates en el congreso, por el que pasaron varios proyectos que finalmente no fueron aprobados y un cuarto que fue derogado por la vía del referéndum. A lo largo de ese período, solo se consiguieron reformas parciales y no fue hasta 1995 donde se logró una reforma sustantiva del sistema.

Este tipo de proceso difiere marcadamente con los registrados en algunos países de América Latina. En ellos, han primado la concentración del poder en el ejecutivo, el recurso del decreto y diversas formas de by-pass a los sistemas de representación para el logro de las reformas. Estas modalidades han recibido, entre un sinnúmero de calificativos, el nombre de democracias mínimas o no consolidadas.³

El Uruguay, ubicado en el mismo contexto de crisis económica y urgencia por muchas de las reformas, constituye entonces un caso diferencial respecto al resto del continente. Ha logrado, con los mismos resultados en cuanto al producto obtenido, una regulación democrática del conflicto. Además, el recorrido de esta ruta democrática ha permitido dotar -en términos relativos- de mayor contenido social y redistributivo al producto de política pública.

1 Licenciado en Sociología de la Universidad Católica del Uruguay. Investigador asociado del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)...

2 Mesa Lago (1994), Papadópulos (1992), Saldain (1995).

3 Ver Collier y Levitsky (1997) y O'Donnell (1992, 1996 y 1999).

Para describir y comprender esta regulación democrática del conflicto, la investigación profundiza en el análisis de la coalición de veto que actuó en el país entre 1985 y 1995, bloqueando exitosamente más de 4 intentos por reformar la seguridad social. En particular, el estudio se centrará en la asociación de jubilados y pensionistas, un movimiento con fuerte raigambre partidaria y sindical, pero que generó una lógica sectorial inédita en el continente. Cómo surgió, cuáles fueron sus patrones de acción y cómo se debilitó son algunos de las interrogantes que se intentarán responder aquí.

Partiendo entonces del factor político como variable explicativa de los procesos de reforma en América Latina, la investigación pretende establecer un comparativo entre el caso uruguayo y el de otros tres países seleccionados: Argentina, Chile y Perú. El primero representando un modelo de administración política delegativa, el segundo un caso puro de autoritarismo, en tanto el peruano un caso delegativo con cierre autoritario.⁴

Es necesario destacar que una de las limitaciones del diseño planteado tiene que ver con la elección del caso chileno. Éste no puede ser comparado en los mismos términos que los otros tres países en la medida que fue el pionero en reformas estructurales de su sistema pensional siendo para muchos el ejemplo en que se inspiraron los proyectos reformadores, no controlando una suerte de factor ‘contagio’ sobre el fenómeno estudiado. Así por ejemplo, en algunos casos recientes, podría identificarse la participación de profesionales chilenos que ya habían liderado desde el punto de vista técnico el proceso de reforma de su país.⁵

Por otra parte, los contextos regionales para estos países no son comparables en la medida que el chileno se trata de un régimen autoritario puro mientras que las reformas en los tres restantes se llevan a cabo 20 años después en un contexto de transiciones democráticas y esfuerzos de consolidación más que autoritarismos generalizados.

Para la evaluación del producto de política pública alcanzado, se tendrá en cuenta la contrastación entre el modelo de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo respecto al propuesto por el Banco Mundial. Un análisis bajo esta óptica permitirá identificar, por ejemplo, la prioridad del modelo en la atención de aspectos redistributivos y de bienestar de la población en contraposición a objetivos económico fiscales de disciplina y estabilización.

Esta evaluación es de carácter más teórico que empírico en la medida que se necesita un período muy importante de tiempo para evaluar un sistema de pensiones.

Resumiendo, se presenta el argumento que el de la seguridad social en el Uruguay es un claro ejemplo de administración democrática del conflicto en nuestro continente, y que dicho estilo ha impactado positivamente desde el punto de vista social en el producto final alcanzado. De cualquier manera, este ‘outcome’ satisface los criterios de disciplina y estabilidad establecidos por algunos organismos internacionales. La definición de este estilo, así como su análisis, está vinculado al seguimiento de la actuación de una

4 Como será expuesto, el caso argentino, al momento de la reforma del sistema de pensiones podría ser considerado como un orden delegativo ya bastante débil. Respecto al peruano, es discutible si el momento de la reforma (1992) se trata de un régimen delegativo de cierre autoritario, o estamos frente a un caso de autoritarismo puro (coincide con el cierre del congreso por parte del presidente Fujimori).

5 Inclusive en algunos documentos del BM se ponía al chileno como ejemplo a seguir en materia de seguridad social (Lo Vuolo, 1995).

coalición de veto que experimentó su apogeo entre 1989 y 1994.

Conforme a los objetivos descriptos, el artículo comienza tratando la temática de ‘Las transformaciones en el Estado de bienestar’ En esta sección se manejarán algunas hipótesis acerca de su surgimiento y expansión. Seguidamente se establecerán distinciones teóricas entre tipos de bienestar, finalizando con una descripción del camino recorrido por América Latina y la posición del Banco Mundial al respecto. Bajo el encabezado ‘La configuración y administración del conflicto’, se revisarán aspectos conceptuales acerca de la democracia aplicados a nuestra región y su programa de ajustes estructurales. Asimismo se ingresará en la discusión sobre las formas de administración del conflicto que facilitan reformas institucionales. A continuación centraré la atención en la noción de reducción del Estado de bienestar como empresa política: el cambio en las reglas de juego para los policy-makers actuales y las estrategias de acción, deviniendo en el ajuste como arena política que configura conflictos sectoriales y más generales, alentando la presencia o desaparición de actores, así como fortaleciendo o debilitando a otros. En la tercera sección se procede a la introducción de la evidencia empírica del estudio. En ella se recorren primeramente los 3 casos escogidos para la dimensión comparativa de la investigación. La siguiente sección, ‘El caso uruguayo’, refiere al objetivo central de la investigación: el análisis del proceso de reforma de la seguridad social en el Uruguay. En la quinta y última sección se presentarán las ‘Síntesis y reflexiones finales’, que consisten en la exposición de los cuadros comparativos que integran los indicadores correspondientes a las características de las políticas reformadas y los concernientes a los procesos políticos que las desencadenaron. Asimismo se esbozan algunas hipótesis preliminares sobre la problemática.

1. Las transformaciones en el Estado de bienestar.

Surgimiento y modalidades:

De acuerdo a Claus Offe (1990), el Estado de bienestar, ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Para este autor, esa fórmula de paz consistiría básicamente en dos elementos.

En primer lugar la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil (dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos).

En segundo término el reconocimiento del papel formal de los sindicatos en la negociación colectiva como en la formulación de los planes públicos. En este caso, el autor refiere específicamente a las relaciones laborales, en el sentido de la lucha entre la clase trabajadora y los propietarios (dominados versus dominadores).

Un término que define de manera certera a un Estado de bienestar es el de seguridad. Seguridad frente a los avatares del mercado y seguridad frente a eventuales conflictos producidos por la estratificación social propia del capitalismo (Offe, 1990).

Cualquier debate acerca del Estado de bienestar y políticas sociales, se dirige hacia el origen de las mismas: los efectos de la sociedad de mercado sobre las personas y las familias. Lo que hace el capitalismo, es Commodificar a las personas, las transforma en mercancías, la fuerza de trabajo constituye una mercancía que se vende. Las políticas sociales decomodifican, otorgan el derecho a no depender del mercado, es un derecho de ciudadanía social, que en principio no está atado a la condición de agente activo del mismo (Esping Andersen, 1990). Por ello, el que se retira del mercado, recibe cierta garantía (o seguridad), aún si no contribuyó. Dicha garantía asume la forma de pensiones o beneficios básicos; monetarios o en especies.

Esping-Andersen plantea más de un modelo de 'bienestar', cuyo criterio de discriminación podría ser denominado como el grado de 'decomodificación' que permita la estructura, y cuán integral es el sistema para cada uno de los 'welfare' instituidos. Ellos son: a) El liberal: está asentado en la preeminencia de la lógica de mercado y la efectivización de los derechos sociales que suponen modestas transferencias universales dirigidas a grupos de bajos ingresos. Este modelo de 'welfare' produce niveles mínimos de decomodificación, siendo uno de sus puntos más criticables la estigmatización que produce la fuerte diferenciación entre quienes pudieron integrarse y quienes reciben asistencia, entre los 'exitosos' y los 'fracasados'. Las personas que no fueron capaces de ingresar en el mercado y son mantenidos por el sistema tienen menos recursos y menos servicios; b) El modelo conservador (corporativo): es el que potencializa la unidad del Estado, legitimando su intervención en pos de superar y corregir la incertidumbre derivada de la dinámica del mercado. Su lógica de funcionamiento se asienta en la disciplina y lealtad de los diversos grupos en relación al Estado. Por esta razón, dicho modelo refleja y reproduce la estratificación natural del mercado laboral, ya que los derechos sociales se efectivizan de acuerdo a la pertenencia de clase y status social; y c) El modelo socialdemócrata: es el que mayor decomodificación presenta, en la medida en que es el sistema que hace al individuo más independiente del mercado. Universaliza los derechos sociales, ya que su efectivización supone estándares de beneficios elevados e igualitarios para los diversos grupos sociales. Dicha forma de organización es profundamente inclusiva de los distintos estratos poblacionales, y a la vez generadora de altos grados de emancipación de la esfera laboral, más allá de la clase social de pertenencia. Sus principios de funcionamiento permiten superar el dualismo emergente entre la lógica del mercado y la protección del Estado, y simultáneamente diluye las diferencias entre diversos sectores sociales.

Richard Titmuss (1974) propone una distinción que, aunque similar, reconoce dos tipos de welfare state: a) institucional: programas comprehensivos, utiliza provisión pública de los principales servicios, intenta reducir las diversas instituciones entre las distintas clases o status de grupos, y generalmente opera para restringir parcialmente el impacto del mercado sobre la calidad de vida y b) Welfare residual: son más reticentes a interferir con los mecanismos del mercado. Rechazan los servicios universalistas y prefieren subsidio estatal a servicios privados de provisión pública. La meta es proveer una 'safety net' usualmente basada en una prueba de medios, al tiempo que refuerza los patrones de estratificación social del mercado.

El paradigma del Banco Mundial

América Latina ha recorrido y viene recorriendo un camino hacia el Estado de bienestar liberal-residual. Dicho camino tiene mucho que ver con la implementación de las

recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM). Estas apuntan frecuentemente hacia una concepción ‘liberal-residual’ de los estados latinoamericanos. Lo Vuolo (1995) agrupa las políticas recomendadas en dos grandes grupos: unas de primera generación (durante la década del 80) cuyo objetivo fundamental era la recomposición de los equilibrios macroeconómicos, en el sentido de permitir la creación de superávit en la balanza comercial de transacciones externas para recomponer la capacidad de pago de la deuda externa de los países latinoamericanos. Una segunda generación de recomendaciones (década del 90) apuntan al control de la inflación, la recuperación del crecimiento y la construcción de una difusa noción de redes de seguridad social.⁶

La visión del BM reduce el problema social a la pobreza, convirtiendo su erradicación en el objetivo fundamental de los estados modernos y centrándose para ello en las nociones de focalización y grupos de alto riesgo. Evidentemente esta noción de bienestar no pretende convertirse en una red que impida que el individuo caiga al precipicio sino que es ‘la ambulancia’ que lo recogerá en el fondo.

Debido a la condicionalidad del otorgamiento de préstamos a la aplicación y profundización de programas focalizados en los ‘pobres’, nuestra región ha constituido un campo fértil de aplicación de políticas públicas inspiradas en este paradigma. En una percepción de crisis profunda y agotamiento del paradigma sustitutivo, la reforma económica propugnada por los organismos internacionales fue concitando crecientemente adhesiones por parte de los actores domésticos, formándose coaliciones pro-reforma importantes que nuclean burocracia dirigente, partidos tradicionales y al empresariado (Moreira, 1997: p.107).⁷ A nivel de la opinión pública es común observar la sensación de inevitabilidad de las reformas.

El caso de la seguridad social no es una excepción a la regla siendo relevante analizar de qué manera se posicionan el resto de los actores domésticos, cómo debe interpretarse dicho posicionamiento y cuál es la influencia del mismo en el producto de política social alcanzado.

Recientemente se ha desarrollado la noción teórica de un tercer modelo de desarrollo, que trasciende al modelo neoliberal dominante, conocido como de desarrollo humano. Mientras que el sentido de los modelos sustitutivo y neoliberal era el crecimiento económico y la maximización del ingreso respectivamente, el del desarrollo humano es la expansión de las opciones y de capacidades humanas para alcanzar un bienestar total. Al mismo tiempo, postula que el crecimiento es esencial pero solamente si beneficia a la gente de una manera más equitativa, como un medio para el Desarrollo Humano.⁸ Esta visión viene de la mano de mediciones como el Índice de Desarrollo Humano, aunque en mi opinión parece bastante lejana su plena adopción y puesta práctica en nuestros países.

El modelo del Banco Mundial en seguridad social:

Pensando específicamente en la seguridad social, la concepción del BM en esta materia

6 El proceso de implementación de reformas estructurales responde a la emergencia de un nuevo paradigma de aplicación de políticas sociales, algunos de cuyos aspectos fundamentales son la focalización y la participación privada en la provisión de bienes públicos. Al respecto ver Franco (1996).

7 Para una completa revisión crítica a la ‘ideología’ neoliberal ligada al régimen democrático capitalista ver Borón (1997).

8 Calderón (2000).

parte de la identificación de debilidades en los sistemas públicos de reparto⁹ : a) impactos inequitativos; b) ineficiente administración y c) distorsiones económicas. Para este organismo, los sistemas públicos: a) no sirven para proteger el valor de los beneficios contra los efectos de la inflación; b) fomentan la jubilación anticipada; c) abonan mayores prestaciones a los ricos que a los pobres; d) utilizan formas de cálculo de beneficios excesivamente generosas y e) existe un alto “riesgo político” de manejo de los beneficios porque se pueden recortar debido a que se derivan recursos con otros fines. (Lo Vuolo, 1995: pp.3-4).

El BM propone entonces un sistema basado en tres pilares de acuerdo a los preceptos presentados en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.1. Modelo del BM en materia de seguridad social.

	Primer Pilar	Segundo Pilar	Tercer Pilar
Naturaleza legal	Obligatorio	Obligatorio	Voluntario
Régimen financiero	Reparto	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual
Contribuciones	Impuesto (ingreso fiscal o contribución salarial)	Definidas (asegurados con/sin empleadores)	Definidas (individuales con/sin empleador)
Beneficios	Mínimo uniforme (basado en necesidad)	No definidos	No definidos
Administración	Pública (Estado o seguro social)	Privada (públicamente regulada)	Privada (regulada)

Fuente: Mesa Lago (1996)

El primer pilar tiene como objetivos el seguro y la redistribución, es obligatorio, se basa en un régimen de reparto, lo financia el Estado a través de rentas generales y garantiza una pensión mínima sea esta por vejez con aportes realizados o puramente asistencial. Los propósitos del segundo pilar son el seguro y el ahorro. También es obligatorio, basado en cuentas individuales capitalizables, financiado por el contribuyente -en general se ha intentado eliminar el aporte patronal- es administrado por el sector privado y regulado por el Estado. El tercer pilar es voluntario y cumple el objetivo de generar ahorros adicionales.

En términos de tipos de ‘welfare’, este modelo responde claramente a los liberales (Titmus, 1974) o residuales (Esping Andersen, 1990). Por tanto cuanto más se acerque una política a sus postulados, más diferirá su diseño con los objetivos de construir un entramado complejo de protección social.

Carmelo Mesa Lago (1996) presenta el modelo del BM en contraposición al sugerido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sus diferencias residen en los aspectos centrales de las propuestas: el segundo pilar, donde la OIT promueve un régimen de capitalización colectiva parcial y una administración pública o de entidades sin fines de lucro.

Si se siguen los parámetros de la OIT, el diseño en cuestión responderá en mayor medida a un ‘welfare’ de tipo institucional, esperándose un alto nivel de decomodificación.

⁹ Es relevante tener en cuenta que en esta definición se encuentran la mayoría de los casos latinoamericanos. De acuerdo a Uthoff (1995: p.53) en la región, independientemente del diseño original del sistema de pensiones, la mayoría ha desembocado en un sistema de reparto.

Como modelos taxonómicos y con pretensiones universales difícilmente un caso particular cumpla con todas las características propuestas. Su utilidad reside en marcar un punto de referencia que determine cuán cerca o lejos puede encontrarse un caso real de su ‘paradigma teórico’, convirtiéndose en una categoría analítica a tener en cuenta al momento de evaluar y clasificar a los productos que resultan de los procesos de reforma objetos de estudio de la investigación.

2. La configuración y administración del conflicto.

Acerca de la administración democrática del conflicto:

Sobre mediados de la década del 80, el continente asiste a la reasunción de la regla democrática en varios países. Las nuevas democracias latinoamericanas se encontraron con una situación económica pautada por las políticas de austeridad reclamadas por la crisis de la deuda junto al agravamiento de la desigualdad y la pobreza.

Los gobiernos se enfrentaban entonces al desafío de una ‘transición dual’. Por un lado, debían procesar la transición política desde regímenes militares previniendo al país de un nuevo quiebre del orden democrático. Simultáneamente asumían la responsabilidad de la transición en el modelo de desarrollo tras el agotamiento del paradigma sustitutivo, en otras palabras, tenía que dar comienzo el desmantelamiento del Estado de bienestar.

Bresser Pereira, Maravall y Przeworki (1993) marcan una fuerte tensión entre el logro de los objetivos económicos y políticos. Esto es que el logro de las metas de ordenamiento y estabilización de la economía conduciría a productos nefastos en términos sociales y políticos. Al mismo tiempo los requerimientos políticos de estas reformas tenderían a debilitar la prevalencia de una lógica democrática a futuro.

Esta situación determinaría en los hechos la existencia de ‘transacciones’ entre los fines políticos y económicos, es decir, que el avanzar en los objetivos de estabilización económica requería resignar parte de los cometidos de transición democrática.

Los defensores de la noción de ‘trade-off’ entre los logros políticos y económicos afirman que para la introducción de las reformas estructurales, los gobiernos deben contar con cierta fortaleza y capacidad de llevar adelante sus decisiones, tras lo cual podría concentrarse en la tarea de fortalecimiento del sistema democrático (Haggard y Kaufman, 1994).¹⁰

Sin embargo Bresser Pereira, Maravall y Przeworki (1993) plantean que en general la consecución de este tipo de reformas tienden a mancillar las precondiciones necesarias para el segundo propósito.

Fruto de un estilo tecnocrático-excluyente de instauración de estas reformas estructurales es que se registró un incremento de las desigualdades sociales y descontento con la clase política por parte de la ciudadanía. Desde un punto de vista estructuralista, los procesos de reformas estructurales debilitan por sí a las clases más desfavorecidas, agudizando su posición de exclusión.

10 Este trabajo va en contra de dicho postulado en la medida que presenta el caso uruguayo que no cumple con la regla de la necesidad de poderes discrecionales del gobierno para concretar las reformas estructurales.

En la actualidad, la preocupación en el continente se ha trasladado desde la posible reinstauración de la regla militar, a la preocupación por la cobertura, profundidad y calidad de los actuales regímenes democráticos. Partiendo entonces de una poco probable reinstauración de dictaduras militares en la mayoría del continente, una de las principales debilidades es que las democracias latinoamericanas están lejos de su consolidación. Generalmente cumplen con los requisitos formales de la poliarquía: elecciones incluyentes, limpias y competitivas y las libertades políticas y civiles mínimas durante los períodos interelectorales, pero son deficitarias en otros aspectos institucionales y estructurales (O'Donnell, 1996: p.222).

Se trata de las llamadas democracias mínimas o procedimentales, algunos de cuyos déficits actuales son: la falta de responsabilidad del gobierno frente a los ciudadanos, sistemas de partidos débiles y desprestigiados, ejecutivos sin contralor parlamentario, déficit de institucionalidad pública, particularismos, actos impunes de corrupción, sociedades civiles debilitadas, falta de legitimidad frente a la población.

Uno de los lugares comunes en esta enumeración es el concepto de 'accountability', cuya traducción al español podría ser 'responsabilidad' o 'rendición de cuentas'. La ausencia de 'accountability' vertical hace referencia a los órdenes delegativos (O'Donnell, 1992) donde se produce el pasaje de la representación a la delegación por parte del ciudadano, generando la concentración del poder en manos de la cabeza del ejecutivo, quien al enfrentarse a un creciente aislamiento político se vuelve más propenso a evitar, ignorar y/o corromper otras instituciones democráticas. De acuerdo a O'Donnell, el ciudadano se acostumbra a votar mas no a decidir.

La 'accountability' vertical va de la mano de su dimensión horizontal (también deficitaria) y hace referencia al contralor entre organismos públicos; a las distintas formas que tiene una democracia para controlar y enmarcar el poder (Schedler, 1999).¹¹ Respecto a los procesos de toma de decisiones en política pública, quizás uno de los principales ejercicios de 'accountability' horizontal es aquella ejercida por el Poder Legislativo respecto al Ejecutivo.

Más allá de las visiones optimistas o pesimistas respecto a las reales posibilidades de las democracias latinoamericanas de resolver sus deficiencias, Agüero y Stark (1998) niegan la idea de consolidación democrática como destino de un proceso lineal al que se arribará tarde o temprano. Plantean que, en los hechos, es posible tener democracias que presenten algunas zonas oscuras o no tan democráticas, pero que no amenazan los cimientos en que se sostiene el régimen. Las llaman líneas de falla e identifican tres de ellas para el continente latinoamericano: i) representación de los intereses de la sociedad y participación ciudadana ('accountability'), ii) el Estado de Derecho (rule of law)¹² y situación del poder judicial y iii) las relaciones entre las esferas civil y militar. (1998: p.11).

El objetivo del trabajo no es ingresar en la compleja tarea de definir qué es la

11 Este autor plantea dos dimensiones del concepto de 'accountability' horizontal. 'Answerability': supone la rendición de cuentas del gobernante, un ejercicio de monitoreo y control donde el principal objetivo es encontrar hechos y generar evidencia; y 'Enforcement': tiene que ver con el poder de castigar las conductas ilegales y abuso de poder entre otros.

12 La condición de imperio del Estado de Derecho o 'rule of law', en su ausencia, hace referencia al tratamiento diferencial frente a la ley, el acceso estratificado a las burocracias públicas (poder judicial, etc.) y la presencia de regiones geográficas no alcanzadas por la capacidad coercitiva del Estado.

democracia así como posibles estrategias de operacionalización. Sin embargo era necesario tener en cuenta las precisiones sobre democracia ‘mínima’ y sus déficits en la medida que este estudio parte del postulado que el cumplimiento de requisitos procedimentales no garantiza por sí mismo una administración democrática del conflicto.

Además la dicotomía poliarquías-no poliarquías ha demostrado ser insuficiente a la hora de analizar los procesos de reformas económicas (Przeworski y Limongi, 1997).¹³ Es posible e inclusive deseable una discriminación entre sistemas políticos que vaya más allá del cumplimiento de las reglas para la existencia de una poliarquía como criterio de clasificación. El contexto de crisis y la imposición de reformas profundas constituye un ámbito propicio para el análisis de este tipo de cuestiones.¹⁴

En función de su potencialidad heurística y con el propósito de trascender una concepción minimalista de democracia, recurriré a la noción de regulación del conflicto más que régimen político exclusivamente.

Esto centra la atención en una pregunta: ¿cuáles son las condiciones que definirían una regulación de tipo democrática?.

En primer lugar, la participación de los actores sociales afectados por las políticas públicas, más aún si los cambios propuestos son profundos. En este proyecto puntual, se le prestará especial atención a la existencia o no de beneficiarios de la política organizados y su trayectoria vital.

Este indicador supone a un actor con libertad de iniciativa y reacción respecto al resto de los participantes de la pugna distributiva. No refiere a estructuras corporativas, donde el poder último reside en el Estado.

A su vez, que la voz de éstos tenga canales institucionales donde poder expresarse. Estos canales pueden implicar el ejercicio de la democracia directa en caso de no encontrar una representación genuina por parte de los actores políticos o sociales.

La presencia de este recurso podría significar un saludable aumento de la ‘accountability’ vertical para los decisores, ya que expone sus acciones al efectivo escrutinio de la ciudadanía, que tendría el poder de resolver en su contra.

Otro indicador agrega un componente de ‘accountability’ horizontal: la densidad y eficacia institucional del sector público está dada por la actuación del parlamento como un interlocutor de peso con el Poder Ejecutivo y no un simple agente que convalide las medidas y orientaciones desde allí promulgadas. En este punto adquieren peso significativo las estructuras partidarias y su poder de agregación y canalización de demandas en el ámbito parlamentario.

13 Desde una óptica distinta a la de este artículo, otros autores han llegado a la misma conclusión. Nelson, por ejemplo, afirma que “...regime type in general explains little about the timing and scope of adjustment decision; we found instances of speed and delay, narrow and broad responses among established democracies, transitional democracies and authoritarian systems...” (1990: p.328). Si bien parto del mismo punto, difiero con las conclusiones de ese estudio en cuanto asocia la discrecionalidad de las élites gobernantes con el logro de las reformas de primera generación.

14 Es posible afirmar que para los cuatro países seleccionados nos encontramos frente a cambios profundos en seguridad social. Mesa Lago y Bertranou califican a estas reformas como estructurales (1998: pp. 267-274). Brooks llega a la misma conclusión utilizando un modelo estadístico que proyecta, bajo determinados supuestos, la tasa de reemplazo correspondiente al componente privado de un sistema de pensiones (2000: p.31).

Por último, un indicador que se encuentra íntimamente relacionado con el resto. Se trata de la densidad de eventos comprendidos en el proceso de reforma. Como ya fue mencionado, una democracia consolidada presentará necesariamente varios puntos institucionales de veto (presión de actores sociales, proceso parlamentario, comisiones de trabajo, etc.). El pasaje por varios de estos puntos es lo que define la densidad de eventos de un proceso de reforma.

Acorde a esta definición, a mayor densidad más prolongada en el tiempo sería la presencia de la reforma estructural como tema de agenda pública, así como mayor sería la cantidad de alternativas propuestas durante ese proceso.

Recurriendo a estos indicadores se pretende poner a prueba la hipótesis que Uruguay es un ejemplo que es posible el logro de una reforma de tipo estructural a partir de un conflicto regulado democráticamente. Un estilo delegativo de gobierno, donde el ejecutivo logre imponer sus designios gracias a un vacío institucional que, combinado con una percepción de crisis profunda y una fuerte deslegitimación del Estado provoca resistencias muy debilitadas, no debería ser el único camino para instrumentar un programa de reformas institucionales.

El actor externo:

Hasta ahora solo se han tenido en cuenta actores nacionales en la configuración del conflicto. Especialmente para América Latina sería un esquema incompleto el no tener en cuenta a los actores externos, particularmente los organismos internacionales que condicionan el otorgamiento de ayudas financieras a cambio de la implementación de medidas basadas en sus recomendaciones.¹⁵

Moreira plantea que “...cualquier perspectiva de la democracia latinoamericana debe de algún modo, incorporar la variable externa, y relativizar el peso de la ‘política doméstica’ en el total de la ecuación...” (1997: p.55). Se refiere aquí a la variable externa en tanto condiciones y movimientos a nivel mundial, muy vinculado a los procesos de globalización.

El punto es que las fuerzas tendientes a la globalización han reducido la capacidad de los gobernantes latinoamericanos de proveer bienes públicos. Asimismo han reducido el abanico de opciones disponibles en materia de políticas públicas (Stark, 1998).

Es posible asumir aquí una visión desde la economía política por el que se identifican tres centros de poder: configuración de clases¹⁶, Estado y el sistema internacional. Los primeros dos pertenecientes al ámbito doméstico, conformando una constelación política que al mismo tiempo está moldeada por actores externos. La libre movilidad de capitales y la necesidad de inversiones para el desarrollo de los países le otorga a los primeros condiciones favorables respecto a las clases existentes al interior de una sociedad. Adicionalmente, los capitales cuentan con la ventaja de no necesitar de la organización, lo que sí requieren los actores sociales (Huber y Stephens, 2000).

15 Para el ejemplo de la seguridad social en Uruguay, el relevamiento de prensa arroja una serie de documentos (cartas de intención) donde el Presidente Sanguinetti en su primera administración a cambio de préstamos estructurales se compromete con el Banco Mundial a, entre otras medidas, reformar la seguridad social. El Presidente Lacalle firma un acuerdo similar con el BID en 1992. (La Juventud, 27/7/95).

16 El concepto de clases refiere a las condiciones materiales, pero también a construcciones sociales (actuación de sindicatos, partidos políticos, actores colectivos en general).

Centrando el análisis en la seguridad social, el sistema internacional incorpora presión a los empleadores para el logro de la competitividad. Un modelo con fuerte énfasis en sus aspectos redistributivos y de solidaridad que se nutre de aportes de empleados y empleadores hace perder competitividad, cosechando entonces el rechazo por parte de estos últimos (Huber, 1999: p.20).¹⁷

En ese contexto los organismos internacionales podrían ser considerados como uno de los interlocutores de primer nivel, donde se han trasladado los centros de muchas decisiones económicas que afectan a los estados nacionales (Filgueira, 1996: p.81).

Claro que la fortaleza de los actores internos también los convertirá en más o menos permeables a las señales provenientes del sistema internacional.

En su trabajo, Filgueira llega a la conclusión que: "...los factores políticos, y en particular los relativos a los formatos de agregación y relacionamiento de la sociedad civil y el estado, parecen jugar un papel de importancia en la mediación entre las presiones internacionales y sus efectos sobre las políticas públicas seleccionadas para los países..." (Filgueira, 1996: p.104).

En este sentido presento la hipótesis que cuánto mayor densidad democrática contenga la regulación de un conflicto sectorial en torno a la reforma de una política pública, más influyente será el papel de mediación entre las presiones internacionales y el resultado final. Es esperable además, que dicha mediación provoque una moderación en la orientación residual-liberal postulada por los organismos internacionales para la política reformada o que, al menos, el carácter de dicha reforma no sea tan radical.

El ajuste como empresa política:

Volviendo al ámbito de la política doméstica; en contextos de democracias consolidadas, es esperable encontrarse con una serie de puntos de veto 'institucionalizados' donde los actores pueden apoyar su oposición a los intentos de reforma estructural. En ese contexto, los decisores en materia de política pública se enfrentan a un dilema que convierte la reforma económica e institucional en una empresa política de la que surgen verdaderas estrategias de acción.

Para la presente discusión se traerá a colación los planteos de Pierson acerca de las políticas de reducción del Estado de bienestar.¹⁸ Para este autor, esa tarea no es explicable de la misma manera que los procesos de expansión del Estado, ya que seguirá reglas muy distintas a las que operaron durante ese período.

Ese cambio de reglas, se debe a dos problemas fundamentales. Uno de ellos reside en que las metas de los 'policymakers' han cambiado. Hay una diferencia muy grande entre un gobierno tratando de generalizar beneficios y otro que quiere quitarlos. Desde el punto de vista político, la primera meta es típicamente una de reclamar el crédito (credit

¹⁷ Dicho rechazo puede traducirse en movimientos políticos en contra del sistema o, en los hechos, la evasión de las normas impuestas por el sistema.

¹⁸ Pierson denomina a este proceso como "retrenchment", donde incluye "...los cambios en la política que recorte el gasto social, reestructure los programas del welfare state para que se asemejen al modelo de Estado de bienestar residual, o modifique el ambiente político de manera que aumente la probabilidad de este tipo de decisiones en el futuro..." (traducción propia). Pierson (1994: p.17).

claiming), mientras que la segunda de evadir las culpas (blame avoidance).

También ha cambiado el paisaje político. El propio desarrollo del estado social y sus grandes programas son parte del escenario político y con ellos está incluida una densa red de grupos de interés y una fuerte adhesión popular a las políticas particulares. El Estado de bienestar se expandió en un contexto de muy poco desarrollados grupos de interés, al tiempo que su ajuste debe resistir en muchos casos el escrutinio de votantes y densas redes de grupos de interés alrededor de la política.¹⁹

Pierson plantea entonces una visión neo-institucionalista, por la que analiza tres factores: los canales institucionales formales (concentración de autoridad, tipo de gobierno); la capacidad de las autoridades gubernamentales para elaborar políticas y, poniéndole especial énfasis, el rol del 'policy feedback'. De esta manera, invierte el enfoque, y analiza las políticas públicas constitutivas del 'bienestar' como variables independientes, permitiendo concebir este fenómeno de manera dinámica, como un proceso de redefinición constante de los parámetros políticos sobre los que se sustenta el modelo. El concepto de 'policy-feedback' se podría resumir en la frase: las políticas crean política. Las políticas públicas son consideradas como fuerzas capaces de producir efectos sociopolíticos que renuevan tanto la esfera pública como la privada (Midaglia, 1995).

Para sostener esta visión, se parte de un Estado poseedor de las potestades y medios necesarios para instrumentar distintas líneas de acción. También para introducir alteraciones en la agenda pública y en los patrones de conflictos de los grupos y a su vez reconvertir su propia capacidad interna.²⁰ De cualquier manera, ese Estado requiere de soportes sociales para disminuir los costos y riesgos de sus acciones. El 'policy feedback' de los períodos previos influye en las perspectivas de la actual 'decision-making' para ejecutar estrategias que hagan exitosas iniciativas de recorte.

En la mayoría de los casos, el feedback crea fuertes coaliciones de partidarios del programa, que protegen efectivamente los acuerdos existentes. Pierson argumenta que a la vez que los grupos de interés formatean políticas, las políticas también formatean grupos de interés. La estructura organizacional y las metas políticas de los grupos, pueden cambiar en respuesta a la naturaleza de los programas que esperan sostener o modificar.²¹

Las políticas proveen incentivos y recursos que pueden facilitar o inhibir la formación o expansión de determinados grupos. Puede generar una serie de recompensas que motiven la movilización del grupo en favor del mantenimiento del programa. Al mismo tiempo, puede llevar a 'empresarios' políticos a intentar sacar ventaja de esos incentivos y ayudar a los 'grupos latentes' a generar acción colectiva.

En particular los programas públicos universalistas captan una base política de apoyo más amplia que los programas basados en la focalización. Por otra parte su feedback es más favorable al mantenimiento de cometidos de solidaridad y de redistribución que a esquemas particularistas (Huber, 1999).

19 Pierson (1994: p. 8).

20 Skocpol, Theda y Amenta Edwin. "Annual Review of sociology". Vol. 12, Los Angeles, 1986. Citado en Midaglia, C. (1995).

21 Pierson, (1994 p.40)

Se podría recoger aquí la distinción entre políticas públicas apremiantes y aquellas escogidas de forma autónoma. Las primeras serían aquellas que un gobierno no puede ignorar por la fuerte presión ejercida, mientras que las escogidas parten de la autonomía del Estado para delinear sus políticas.

Es interesante, como un problema escogido puede convertirse en un problema apremiante si el manejo del mismo tiene el efecto, en general no buscado, de movilizar a quienes pueden beneficiarse de la solución propuesta o anunciada. Movimientos tímidos o superficiales de una decisión generan demandas de políticas mucho más vigorosas que las contempladas por las autoridades.²² De esta forma, y aunque no lo hubiera buscado, el Estado formatea determinados grupos de interés y hace que éstos se movilicen vigorosamente. Ese problema, originalmente escogido, se transformó en parte del escenario de las políticas públicas, generando la exigencia de profundización de las medidas en la política original.

Es destacable como el feedback de una política debe ser tenida en cuenta a la hora de evaluar los intentos de reducción del Estado de bienestar, pero que también es fuente de otros tipos de iniciativas de corte político y de presión -como la exigencia de profundización de beneficios o prioridad de sus beneficiarios- que buscan influir en ella.

En los períodos analizados, las reformas de la seguridad social constituían una política apremiante para los gobiernos latinoamericanos y no solamente por su creciente y a corto plazo insostenible crisis actuarial y fiscal. En este caso, la demanda no consistía en el reclamo de profundización de beneficios por parte de actores domésticos. Por el contrario, fueron los organismos internacionales quienes exigieron el recorte de los beneficios y las reformas estructurales a los sistemas de pensiones, dando cumplimiento a los compromisos asumidos por nuestros países a cambio de ayuda financiera. A lo largo del trabajo y el tratamiento de los casos la presencia de estos organismos debe ser considerado como un dato constante de la realidad.

Los efectos de las políticas públicas no se limitan a la arena social, también impactan en las esferas gubernamentales, en los 'policy-makers'. Tiene que ver con el cambio político como un proceso de aprendizaje por parte de los decisores. Ellos intentan entender sus propias acciones y utilizarlas como insumos para sus acciones futuras, en un intento por reducir la incertidumbre a la hora de tomar una decisión.

La complejidad del concepto de policy feedback hace pensar en una influencia que se aplica a lo que Claus Offe (1990) llama los tres escenarios acumulativos de conflicto. Ellos son, en primer lugar, el escenario de la toma de decisiones políticas dentro del aparato estatal, cuyos actores son elites políticas que compiten entre sí por victorias electorales y recursos limitados (política formal).

También existe una matriz de poder social, en cuya virtud actores colectivos y otras categorías sociales tienen mayores oportunidades de configurar y reconfigurar la realidad política, abriendo o cerrando la agenda política.

Y, bajo este segundo nivel, existe un tercero donde se producen cambios dentro de la propia matriz. Allí, cambia el peso de los actores a la hora de configurar la agenda política. Es el escenario que registra la lucha por la redistribución del poder social. En la actualidad sería posible agregar una nueva dimensión a este esquema, que concierne a la actuación de los organismos internacionales de ayuda financiera.

22 Hirschman (1984 p.191)

Pero los 'policy feedbacks' no solo afectan los recursos de los grupos de intereses organizados, o la cosmovisión de las elites políticas. También crean incentivos e inhiben y proveen de información a miembros del electorado considerados individualmente y que a su vez vienen a constituir la base de los escenarios políticos considerados globalmente.²³

Uno de los aspectos en los que la población recibirá fuertes insumos, tendrá que ver con la decisión del individuo de otorgarle o no la aprobación y legitimación a sus representantes a través del voto. Eso, convierte a dicha instancia en capital y exige que los insumos que le lleguen a esa población sean claros y transparentes.

La utilidad del esquema de Pierson, en particular del concepto de 'policy feedback', es que permite discernir entre dos variables que interactúan permanentemente durante la evolución de un Estado de bienestar: 'las políticas' y 'la política'. Dichas interacciones pueden constituir una herramienta muy útil al momento de entender el producto de política pública alcanzado, permitiendo estructurar un análisis dinámico de su realidad.

Siguiendo la línea del 'policy feedback' y sintetizando el contenido de este punto, es válido el planteo de Torre que propone una reducción dicotómica principal de la variedad de políticas públicas en: a) políticas que suponen reacomodamientos distributivos dentro del sistema de reglas de asignación existente y b) políticas cuyo objetivo es redefinir el propio sistema de reglas. En las primeras el proceso decisorio se desenvolvería por medio de la interacción de los actores participantes y reconocidos en el sistema político. En las segundas se trata de políticas de cambio institucional e implican por consiguiente una redistribución de poder, es decir, la creación de una nueva constelación de ganadores y perdedores (Torre, 1997: pp.492-495).

Esta distinción conduce a preguntarse, para el caso de la seguridad social, a qué tipo de política pública nos enfrentamos. En virtud del estudio planteado esta pregunta podría acotarse al caso uruguayo en ocasión de la reforma de 1995, interrogándonos si es producto o indicador del fracaso de la coalición de veto o viene a inaugurar una nueva configuración y balance de poder entre los actores proreforma neoliberales y aquellos tradicionalmente opositores.

3. Los casos.

Presentación de los casos:

Para cada país se consideraron los siguientes ítems: determinación del período de la reforma; contextualización en la realidad nacional y agenda de reformas institucionales; descripción de los eventos relevantes con un criterio temporal; descripción del estilo de implantación y actuación del Poder Legislativo; explicitación de actores relevantes de oposición y respaldo a la reforma y descripción del producto de la reforma.

De acuerdo al diseño de la investigación, para el caso uruguayo se presentará en la próxima sección un estudio más detallado de su proceso de reforma. Más adelante, en

23 Pierson (1994 pp.42-46) y Pierson (1993 p. 598).

los cuadros 5.1 y 5.2, vuelven a considerarse el resto de los países y se intenta sistematizar la información de los 4 casos según los indicadores seleccionados.

Las páginas siguientes sobre Chile, Perú y Argentina deben ser tenidas en cuenta en tanto introducciones a los casos utilizados. Su construcción se basa en información secundaria señalada al comienzo del tratamiento de cada uno.

Chile:

Chile es quizás el caso más claro a ser analizado.²⁴ En ambas dimensiones, el outcome de política pública y el proceso político que lo enmarca, resulta fácilmente clasificable, encontrándose en el extremo de cualquiera de los dos continuos. Como veremos más adelante constituye, por un lado, un ejemplo claro de reforma liberal extrema, mientras que desde el punto de vista político, al momento de la reforma el país trasandino enfrentaba un indiscutible quiebre de su institucionalidad, tratándose de un régimen autoritario puro²⁵.

Dado el carácter pionero en la implementación de una reforma estructural a su sistema de pensiones, el caso chileno se ha convertido en punto de referencia para reformas posteriores en el continente. Además, su antigüedad permite arribar a conclusiones más categóricas a la hora de evaluar el nuevo sistema.²⁶

A partir de la segunda mitad de la década del setenta se inició en Chile un proceso amplio de reformas estructurales que modificaron drásticamente el patrón de desarrollo preexistente y el marco institucional de la política social del Estado. Entre ellas podrían contarse: a) la descentralización de la gestión pública (salud y educación); y b) la privatización de los servicios sociales (seguridad social, salud, educación y vivienda).

La reforma de la seguridad social fue llevada a cabo en el año 1980 como causa de un proceso de fuerte deterioro del sistema pensional; deficitario en términos fiscales y actuariales.

Si bien los expertos señalan la expansión en la cobertura como uno de los principales atributos del viejo sistema de reparto, al mismo tiempo marcan algunas limitaciones sobresalientes: a) la fragmentación y heterogeneidad en los beneficios y requisitos de acceso al sistema (a comienzos de los setenta el sistema pensional estaba estructurado en base a 35 Cajas de Previsión); b) problemas de financiamiento (en 1971 el gasto en seguridad social como porcentaje del PBI trepó al record histórico regional del 17%; y c) problemas administrativos y de eficiencia (Raczynski y Cominetti, 1994: pp. 11). Otras limitantes surgían de fuertes bloqueos de grupos de intereses que operaban a favor del mantenimiento y profundización de sus beneficios.

24 La construcción de esta revisión se basa en: Mesa Lago (1994), Raczynski y Cominetti (1994), Ayala (1995), Mastrangelo (1997) y Castiglioni (2000).

25 Desde el punto de vista de la presente investigación, es posible arribar a dicha conclusión dada la disolución de su parlamento así como la prohibición y represión expresa de actores sociales que podrían haber formado parte del proceso político de la reforma; todo esto en un contexto general de ausencia de competencia y competitividad política entre partidos políticos y el ejercicio del gobierno concentrado en un presidente no electo por mandato popular.

26 De cualquier manera existe consenso en que Chile recién está comenzando a enfrentarse al desafío primordial, que será el de la producción masiva de pensiones una vez transcurrido el período centrado en la acumulación de ahorro e inversión rentable del mismo.

Entre 1970 y 1980, se asiste a un proceso de normalización y unificación del sistema, ajustando edades de retiro: 60 para las mujeres y 65 para los hombres y los períodos requeridos para alcanzar las pensiones y contribuciones. En noviembre de 1980 se aprueba una reforma estructural al sistema a través del Decreto Ley 3500. Su efectiva puesta en marcha se ubica en el mes de mayo de 1981.

La innovación sustantiva consistió en la introducción de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP); sociedades anónimas cuya actividad exclusiva consiste en la administración de los fondos aportados por sus afiliados. De éstos últimos proviene su principal fuente de financiación y rédito económico a través de sus contribuciones y el cobro de comisiones por la administración de los fondos individuales. Es así que el núcleo duro de la administración del sistema pasa a manos privadas pudiendo el chileno ser catalogado como un sistema privado sustitutivo de pensiones, con excepción de los regímenes pensionales aplicables al personal de las fuerzas armadas y la policía que continúan incambiados. El control y fiscalización del funcionamiento de las administradoras está a cargo de una Superintendencia de AFPs (SAFP).

El ingreso al nuevo sistema fue obligatorio, al tiempo que se instrumentaron una serie de medidas para aquellos que estando afiliados al viejo sistema se trasladasen al emergente. A quienes tomaron esa opción, el gobierno les concedió un bono de reconocimiento por las cotizaciones realizadas en el pasado.

Cada contribuyente tiene libertad de elegir entre las distintas empresas así como cambiarse de una a otra sin afectar su fondo individual. Dispone de tres opciones de retiro: a) una renta vitalicia inmediata, que recibe de una compañía de seguros privada que garantiza una pensión mensual fija para el asegurado y sus sobrevivientes (decisión irrevocable); b) una pensión programada directamente pagada por la AFP, que se calcula anualmente y por ende fluctúa (el asegurado puede cambiar su decisión en cualquier momento); y c) una pensión programada para cierto número de años y posteriormente una renta vitalicia (Mesa Lago, 1994: pp. 25-26).²⁷

Las condiciones de adquisición y otras regulaciones de pensiones son uniformes en el programa privado, el que prevé las pensiones por vejez, invalidez y muerte. Las últimas dos son cubiertas por empresas aseguradoras asociadas a las administradoras. Por otra parte, el Estado garantiza una pensión mínima si el fondo acumulado por el asegurado no es suficiente para financiar dicho monto.

Las contribuciones al programa corresponden únicamente a los asegurados, aunque el Estado financia el déficit del programa público y aporta al privado.

Uno de los puntos destacables de esta reforma es el fuerte compromiso asumido a mediano y largo plazo por el Estado chileno, que parece ser el actor que más peso soporta en la asunción de los costos de la reforma pensional. Además del coste de la reforma, asume las cargas de los bonos de reconocimiento²⁸ y la garantía de las pensiones mínimas y asistenciales. También es garante del programa privado cuando

²⁷ Se ha reportado que el 90% de los asegurados no comprenden la complejidad de los procesos involucrados y contratan un experto que percibe un honorario que va del 3% al 5%. La AFP nunca es responsable si la decisión que tome el asegurado resulta en una pensión insuficiente en tiempo o monto. (Mesa Lago, 1994: p. 26).

²⁸ De acuerdo a Mesa Lago (1994) el bono de reconocimiento constituye entre la mitad y las tres cuartas partes del capital de quienes se retiraran hasta el 2000.

éste entra en crisis, lo que quedó de manifiesto en ocasión de la quiebra de dos importantes conglomerados económicos en 1983. Sin afectar los fondos, el Estado asumió la propiedad las dos AFPs cuyas acciones estaban vinculados a los bancos quebrados y luego las pasó nuevamente al sector privado.

Independientemente de esto último la participación estatal en cuanto prestadora del servicio es prácticamente nula. El programa público como tal será reemplazado definitivamente en un futuro por el programa privado. Igualmente dicho programa cuenta con garantía estatal, pero proveniente de un Estado focalizado en su tarea de fiscalización. Chile pues, cumple mayoritariamente los preceptos del modelo de seguridad social del BM.

Perú:

El caso peruano presenta varias peculiaridades que convierte su descripción en una tarea compleja. El gobierno que diseñó e implementó la reforma de su sistema pensional fue electo por voto popular en un contexto competitivo, aunque con el correr de los años el régimen político impuesto por el presidente Fujimori adquirió rasgos autoritarios constituyendo la disolución del Parlamento su muestra más clara. Esto no lo liberaba de comparecer frente al electorado ya que en 1993 se plebiscitaría su proyecto de reforma a la Constitución que incluía, entre otras medidas, la posibilidad de ser reelecto.²⁹

Una de las diferencias con Chile es la presencia de al menos dos proyectos o hitos identificables en el proceso de reforma. Mientras que la chilena fue llevada a cabo en un único movimiento, en el resto de los casos se comienza a evidenciar una densidad mayor de eventos producto de negociaciones y puntos de veto de mayor o menor fortaleza a superar. El proceso de reforma en el Perú comienza en diciembre de 1991 y culmina sobre junio de 1993.

Entre 1976 y 1990 Perú asiste a una crisis de larga duración con ciclos violentos de recesión y auge. Es también un período de alta inflación que desembocó en la hiperinflación del trienio 1988-1990 (Dancourt, 1999).

Su sistema de seguridad social, administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) sufría una descapitalización dramática en términos reales (Mesa Lago, 1994). Si bien originalmente concebido como un régimen de capitalización colectiva complementado con los aportes de los afiliados activos, el peruano devino en un sistema de reparto. Entre sus defectos se cuentan: la falta de autonomía, deficiente administración, fuerte evasión y utilización de sus fondos para financiación de obras y gastos corrientes, a lo que se sumó una serie de medidas de corte populista que flexibilizaron las condiciones de accesibilidad a la prestación e incorporaron nuevos beneficiarios al sistema. En noviembre de 1991, la situación del IPSS era de inminente colapso (Ortiz y otros, 1999: p.37).

La reforma fue inicialmente lanzada en diciembre de 1991. Coincidentemente con Chile, la modalidad de imposición del proyecto de modificación estructural fue la del decreto del Poder Ejecutivo. Éste había recibido del Congreso facultades legislativas para fomentar la inversión y el empleo, las que estaba dispuesto a utilizar para pasar la reforma pensional.

²⁹ La construcción de esta revisión se basa en: Mesa Lago (1994), Ayala (1995), Mesa Lago y Bertranou (1998), Ortiz y otros (1999) y Dancourt (1999).

El Decreto Legislativo 724 de 1991 introdujo un programa privado de pensiones paralelo al sistema público y muy similar al impuesto en Chile: cuentas de capitalización individual a cargo de AFPs con una sensible rebaja de los aportes patronales. El sistema público se mantenía atendiendo a una norma constitucional que no permitía su cierre. Otra diferencia con el modelo chileno, es que el sistema público presentaba condiciones de adquisición más liberales que el privado. La puesta en marcha del nuevo sistema estaba prevista para mediados de 1992.

Este decreto despertó radicales oposiciones de los sindicatos de trabajadores, sindicato de enfermeras, asociación de médicos del IPSS y otros gremios profesionales los que llevaron adelante una fuerte campaña pública (Ortiz y otros, 1999: p.39).

Los opositores al sistema se encargaron de poner en movimiento los resortes legislativos para impulsar su derogación. Las principales centrales sindicales, asociaciones gremiales y asociaciones de pensionistas³⁰ presentaron un recurso de inconstitucionalidad.

Como recursos de apoyo para esta reforma, se contaban los influyentes grupos inversores que posteriormente se convertirían en Administradores de Fondos Previsionales.

En este contexto, el 5 de abril de 1992 se produce el cierre del Congreso por parte del Presidente Fujimori. Mediante un nuevo decreto ley derogó el anterior de 1991, antes de su entrada en vigor, e introdujo modificaciones que acercaban el nuevo régimen a su similar chileno. Para todos los nuevos asegurados, hacía obligatoria la afiliación al Sistema Privado de Pensiones (SPP) convirtiendo al sistema en uno privado sustitutivo. Además, se elevaban los aportes al SPP para hacerlo sostenible y se consideraban medidas que hicieran más atractivo el pasaje al mismo.

Paralelamente a la campaña de prensa de los opositores a la reforma, los estudios del proceso político registran una creciente presión – de bajo perfil- por parte de los grupos inversionistas. Parte de su estrategia, consistió en la filtración de noticias sobre las pérdidas en que habían incurrido para la puesta a punto del personal de las AFP, así como una fuerte ofensiva publicitaria. El apoyo de estos grupos habría sido clave para neutralizar la oposición ejercida por otros actores. Una vez echado andar el proceso de reforma con el primer intento fallido, cobró impulso a partir de estos grupos de ganadores organizados y fue perfeccionado hasta llegar al desenlace de un sistema pensional selectivo.

La redacción final del nuevo sistema –el Decreto Ley 25897- fue acabada en diciembre de 1992. El sistema reformado del Perú es el que más se asemeja al outcome de la reforma chilena y en puridad se inspira en este último.³¹

El nuevo decreto establece: a) afiliación voluntaria (el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) permanece como opción, existiendo un bono de reconocimiento topeado); b) posibilidad para los trabajadores de desafiliarse de la AFP para regresar al SNP; c)

³⁰ En el completo recuento del proceso político desarrollado en Ortiz y otros (1999) se menciona por única vez a las asociaciones de pensionistas en ocasión de la presentación de este recurso de inconstitucionalidad. En ningún momento se los tiene en cuenta como un actor con agenda propia, ni tan siquiera absorbido por algún movimiento clásico como el sindical. Se lo vuelve a mencionar en tanto componentes de la opinión pública, mas no como movimiento social que articula acciones tendientes al logro de sus reivindicaciones.

aporte del 13% al SPP o 9% al SNP; d) incremento de la remuneración para los trabajadores que se trasladen al SNP; d) pago de las pensiones del SNP es asumido directamente por el Estado y e) bancos y compañías de seguros prohibidos de formar AFPs, pero sus accionistas sí pueden hacerlo (Ortiz y otros, 1999: p.46).

El resultado fundamental de este nuevo decreto es la imposibilidad de liquidar el sistema público de pensiones que fue intentado en la primera oportunidad.

Posteriormente en 1994, los resultados no fueron los esperados por los responsables de las AFPs. Tras una acción de lobby por parte de sus voceros, se resolvieron algunas medidas complementarios en su beneficio. Se creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP) que, al depender del Ministerio de Economía y Finanzas, hace perder la autonomía del IPSS. Se homologaron los aportes y las edades de retiro en los dos sistemas. Para 1997, la contribución del asegurado en el SNP es 1,2% mayor que en el SPP.

En los trabajos más recientes sobre el caso peruano, se coincide en calificar la reforma de su sistema pensional como exitosa en términos de afiliación e implementación.

Argentina:

La reforma pensional argentina se gestó entre junio de 1992 y julio de 1994, bajo la presidencia de Carlos Menem. Se trata de un proceso político de complejidad mayor respecto a los casos recién referidos, con la identificación de actores extragubernamentales con mucha influencia y participación activa del Congreso.³²

Al momento de la reforma el argentino era uno de los regímenes pensionales que, junto con el uruguayo, presentaba los desequilibrios más importantes. Esta situación se explica por la excesiva generosidad de las prestaciones tanto de vejez como de invalidez, irregularidades que hacen estas condiciones más irracionales y la existencia de regímenes de privilegio (Mesa Lago, 1994).

Sobre 1991, los gastos en seguridad social representaban el 13% del PBI, del cual aproximadamente el 80% era destinado a pensiones.

La de la seguridad social se inscribe en el contexto de un amplio abanico de reformas estructurales que incluía privatizaciones de empresas públicas, liberalización del comercio y la desregulación de los mercados. El gobierno de Menem asumía sus funciones en momentos de aguda emergencia económica³³, lo que generó la dinámica propicia para la iniciativa de las reformas; "...Menem aprovechó la sensación colectiva de crisis para romper sus compromisos previos y adoptar medidas extremas que, en una

31 Es probable que el mantenimiento del sistema público responda a la normativa constitucional anotada más arriba. Además, de acuerdo a los autores consultados, el IPSS comenzó un progresivo declive – recortes de personal, trabas burocráticas, etc- que posiblemente sea un incentivo para que la población resuelva una privatización por defecto ('by default') de esta política. El concepto de privatización por defecto refiere a aquellos ciudadanos que optan por un proveedor privado del bien debido a que la provisión pública es de baja calidad. En el caso de un sistema paralelo como el peruano, existe en realidad una privatización institucional aunque ella depende en gran medida de la opción ejercida por los ciudadanos. Se suma a esto la libre transferencia entre ambos sistemas.

32 La construcción de esta revisión se basa en: Mesa Lago (1994), Ayala (1995), Demarco (1997), Torre (1997), Mesa Lago y Bertranou (1998), y Torre y Gerchunoff (1999).

33 En un contexto de hiperinflación, que comenzaba a provocar desbordes sociales, el gobierno anterior del radicalismo debió entregar el mando en forma anticipada.

versión más moderada, habían sido exitosamente bloqueadas muy poco tiempo antes...” (Torre, 1997: pp.479-480).

El escenario de crisis se completa con el incumplimiento por parte del gobierno en el pago de las prestaciones estipuladas por la ley.³⁴

En 1991 el éxito en términos de estabilización económica del programa de convertibilidad amplió los recursos políticos del Presidente y su equipo económico. Cabe acotar que esta reforma encontró obstáculos y puntos de veto más importantes que los primeros paquetes de reformas institucionales. Es que sobre 1992 la percepción de crisis comenzaba a despejarse convirtiéndose en un carta de crédito al gobierno por los logros obtenidos, pero también en la pérdida de un recurso negociador como la urgencia por la implementación de las medidas.

El proyecto de ley original fue ingresado a las comisiones de Seguridad Social y de Hacienda de la Cámara de Diputados en junio de 1992. Proponía un sistema con dos pilares, uno público de reparto y otro de capitalización individual con una Prestación Básica Universal (PBU) a cargo del Estado y una Prestación Adicional (PA) proveniente de aportes capitalizados en las cuentas individuales de los aportantes. Todos los menores de 45 años se verían obligados a capitalizar individualmente y los mayores tendrían la opción de hacerlo.

La administración de los fondos quedaría a cargo de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) aunque la recaudación de los aportes continuaba en manos del Estado. Las comisiones serían establecidas libremente. El proyecto autorizaba al trabajador hasta dos cambios de AFJP por año y contemplaba la creación de una superintendencia de AFJPs. Por otra parte, preveía mecanismos de ajuste en el sistema de reparto para alcanzar el nivel de las prestaciones establecidos legalmente.

El proyecto de reforma fue presentado como la única solución al problema antes señalado de endeudamiento con los jubilados del momento.

La propuesta gubernamental contó con el apoyo de las asociaciones de empresarios por dos motivos fundamentales. En primer lugar por motivos ‘ideológicos’: seguía y acentuaba la línea de reformas orientadas al mercado comenzada años antes. Por otra parte el acceso a ahorros de largo plazo de una cantidad importante de contribuyentes constituía un atractivo para empresas vinculadas al sector financiero.

La oposición provenía fundamentalmente de los sindicatos y se debía a motivaciones de corte ideológico o de concepciones de la seguridad social. Esta visión era compartida por varios legisladores justicialistas y del opositor radicalismo quienes reaccionaron en contra de la iniciativa. La incertidumbre acerca del comportamiento de los nuevos actores privados y la capacidad estatal para fiscalizarlos así como sobre los gastos de comercialización y publicidad completaban los principales argumentos de la oposición. Entre los actores contrarios a la reforma se encuentran las asociaciones de jubilados y pensionados; “...numerosas, pequeñas, fragmentadas, tenían una representatividad limitada y las más de las veces funcionaban como apéndices de las organizaciones sindicales (...) este sector reclamó prioritariamente que se cancelaran las deudas con los jubilados...” (Torre y Gerchunoff, 199: pp.19-20).

34 No se estaba cumpliendo con la indexación de las pasividades, las que venían perdiendo progresivamente su valor real. En 1991 más de 20.000 reclamos judiciales habían sido fallados favorablemente para otorgar retroactivamente la diferencia entre la pensión recibida y la que establecía la ley. Otros 60.000 estaban pendientes de fallo.

Sindicatos y jubilados en forma conjunta alcanzaron 1 millón de firmas que fueron presentadas ante el Congreso. Queda evidenciada aquí la influencia del factor institucional en la medida que si hubieran existido mecanismos de democracia directa quizás la fortaleza y los recursos de veto, especialmente de las asociaciones de jubilados y pensionados, podrían haber sido significativos.

La relativa soledad en el Congreso y la circulación de varios proyectos alternativos contribuyeron a que el oficialismo flexibilizara su rígida estrategia negociadora, retirando el proyecto algunos meses después. La nueva iniciativa fue presentada en agosto de 1992 en la que el Estado se hacía cargo del reconocimiento de los aportes hechos con anterioridad al cambio de sistema y se eliminaba la edad de 45 años como criterio para el ingreso compulsivo al nuevo sistema.

En un marco de negociación permanente e idas y venidas del apoyo de diputados y agrupaciones, y de amenazas de veto por parte del ejecutivo, el proyecto definitivo, que incorporó varias modificaciones solicitadas por los legisladores, fue presentado ante la Cámara de Diputados en febrero de 1993. Algunas de las medidas que permitieron destrabar la tensión fueron: la autorización para que existieran administradoras propiedad de organizaciones sindicales; la presencia de una AFJP propiedad del Banco Nación (con garantía estatal) y una cláusula de opcionalidad entre el sistema privado y el estatal. Tras presiones de las administradoras privadas un decreto presidencial derogó el depósito en dólares que hacía las veces de garantía de la AFJP Nación.

El argentino es otro de los ejemplos de implementación exitosa de una reforma estructural. El antiguo sistema público basado en el régimen de reparto, se reformó y continúa operando con condiciones de acceso y prestaciones más restringidas. Los asegurados en el sistema público tuvieron la opción de pasar al nuevo régimen mixto. Los nuevos trabajadores tienen la opción de afiliarse al sistema público o al mixto que se compone de dos elementos obligatorios para todos los afiliados: a) el programa público reformado, que paga una pensión básica y b) el programa de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

4. El caso uruguayo.

En un informe presentado por el BM a comienzos de los 90, se definía al caso uruguayo como uno especial donde el tema de la seguridad social era ‘altamente sensible’ y cuya reforma estructural se veía muy difícil de implementar porque colisionaba con grupos de interés muy poderosos y con capacidad de bloquearla.³⁵

Uruguay puede ser caracterizado como uno de esos países en los que el peso de la ‘política doméstica’ ha llevado a un gradualismo mayor en la aplicación de las reformas (Moreira, 1997).

Desde la reasunción democrática el Uruguay ha tenido en su agenda reformista a la seguridad social. Pero no es hasta la década del 90 en que la reforma estructural comienza a sentirse como una verdadera tarea pendiente por parte de los ‘policy-makers’. Esa necesidad estuvo decisivamente influida por la aprobación en 1989 de un

35 McGreevey, William (1990) *Social security in Latin America. Issues and options for the World Bank* (Washington: World Bank Discussion Paper, N°110), citado en Lo Vuolo (1995: p.5).

plebiscito por el que se ataba el reajuste de las jubilaciones y pensiones al de los salarios de la administración pública. El mismo fue impulsado primordialmente por las asociaciones de jubilados y pensionistas y apoyado por más del 80% de la población. Este hito marcó la injerencia de ese movimiento en la lógica sectorial de la política, convirtiéndose en un protagonista indiscutible hasta 1994.

La presentación del caso uruguayo sigue un criterio temporal ligado a la lógica vital del movimiento de jubilados y la coalición de veto que supo integrar.

La reasunción democrática (1985-1989):

Este período comienza con la explosión de demandas reivindicatorias sobre el sistema, propias de la reapertura democrática que se procesaba. La presión ejercida por los actores sociales reemergentes del orden autoritario chocaron con un fuerte compromiso gubernamental con medidas de austeridad, aunque no aún de reformas estructurales. A diferencia de otros países latinoamericanos, Uruguay fue cumpliendo sus transiciones paso a paso. El primer gobierno de Sanguinetti tuvo como principal objetivo el procesamiento del legado autoritario.

El compromiso con la austeridad impactó negativamente en los ingresos de los jubilados y pensionistas. Sin encarar una reforma estructural, el gobierno buscó el equilibrio del sistema aplicando índices de ajuste diferenciales y recortando el nivel de las retribuciones. Las prestaciones se convirtieron en una variable de ajuste desembocando en un proceso de marcado deterioro.

En materia de seguridad social, la conciencia de la necesidad de sanear el sistema se traduce en una postura muy firme por parte del gobierno en este y otros temas. De acuerdo a Carlos Filgueira y Fernando Filgueira, “...el mecanismo preferido por el primer gobierno de Sanguinetti se apoyó en el uso (y según sus detractores, abuso) del veto presidencial. Con éste, Sanguinetti impidió que la oposición sancionara leyes dirigidas a incrementar el gasto o que introdujera reformas en principio muy populares y políticamente beneficiosas para quienes la impulsaban pero negativas para la economía del país...” (Filgueira y Filgueira (1997a: p.334).

Tras las primeras revaluaciones de pensiones del año 85, se organizan una numerosísima red de organizaciones de pasivos actuando como grupos de presión. Se hicieron visibles en los medios y comenzaron a tener contactos con legisladores. Estas organizaciones ya existían varias décadas atrás, aunque sobre los 60 las conquistas en materia de aumento de jubilaciones agotaron las demandas del movimiento. Al mismo tiempo, la unificación del movimiento sindical en 1964 y el esfuerzo por incorporar nuevos sectores a su esfera de representación, vaciaron de contenido reivindicatorio a las asociaciones de jubilados y pensionistas. (Papadópulos, 1992).³⁶

36 La organización de jubilados y pensionistas presenta varios niveles. La Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) cuenta con 130 filiales en todo el país. En un nivel intermedio se encuentra la Coordinadora de Jubilados y Pensionistas que aglutina a 27 organizaciones (en general de exfuncionarios), pertenecientes a la central sindical PIT-CNT. Existe otra organización, afin al Partido Colorado, llamada el Plenario Nacional de Jubilados; y Vanguardia Nacional, con raíces en el Partido Nacional, que si bien presenta cierto debilitamiento es la organización de donde surgió el actual director del Banco de Previsión Social (BPS) en representación de los jubilados. En general el núcleo reivindicativo se encuentra en estas asociaciones de carácter intermedio, existiendo un sinnúmero de asociaciones en el interior del país y también en Montevideo con fines recreativos y de entretenimiento. De cualquier manera en las entrevistas los dirigentes afirman la importancia de mantener informadas y alertas a estas pequeñas asociaciones.

Los partidos políticos, eran en parte responsables de la situación que se planteaba. Por otra parte, el tradicional movimiento sindical no contaba entre sus prioridades al tema de la seguridad social. Es por esto, que el conjunto de los sectores pasivos registra una salida de sus canales tradicionales de representación; pasando a conformar una nueva forma de mediación e interpretación de sus propios intereses.³⁷

"...El sindicalismo había estado si se quiere históricamente medio alejado del tema de la seguridad social (...) como que el tema de la seguridad social empieza a cobrar más importancia a partir de la década del '90..."³⁸

Esta salida del nivel de representación político partidaria, no es más que un reacomodamiento de los canales utilizados para hacer sentir la voz de los miembros de un organismo, cuya calidad consideran seriamente deteriorada.

El nuevo movimiento de jubilados y pensionistas, se ve nutrido por la presencia de un contingente importante de ex militantes sindicales, ahora retirados de la actividad laboral. Su experiencia política, coadyuvó a la creación de una fuerte estructura organizacional, y permitió la utilización efectiva de las estructuras asociativas ya existentes.

"...los jubilados van a reclamar sus derechos porque las jubilaciones con el correr del tiempo se venían depreciando, y el núcleo del movimiento de jubilados ya tiene características distintas porque allí se incorporan trabajadores prácticamente de mi edad (en los 67, 68 años) que somos los que vivimos períodos que en América Latina tuvieron mucha trascendencia, principalmente acá en Uruguay..."³⁹

El primer ciclo de reformas se cierra en 1987 con la Ley 15900 donde se lauda la cuestión revaloratoria, en un proceso político pautado por la presión del movimiento de jubilados. En el ambiente legislativo se comenzaba a percibir dicha presión que iría tornándose eficiente con el paso del tiempo.⁴⁰ Muestra de ello fue la emergencia de ciertos diputados que, con una actitud de 'empresario político', fueron tomando como propias las reivindicaciones de jubilados y pensionistas.

A pesar que la Ley 15900 resolvía el tema de las revaluaciones, al operar de acuerdo a la variación del índice medio de salarios anterior, no eliminaba la amenaza de nuevas pérdidas en el valor real de las jubilaciones y pensiones. Del seno de las organizaciones de jubilados surge entonces la idea de promover una reforma constitucional que creara un mecanismo de indexación de las pasividades, vinculándolas a las variaciones del salario de los trabajadores en actividad.

Los actores políticos se encontraron en una encrucijada entre las presiones de los jubilados y las consecuencias económicas nefastas para el sistema que sabían traería la indexación de pasividades. En la mayoría de los casos pudo más el criterio electoral (era año de elecciones) logrando el movimiento de jubilados un apoyo masivo y del conjunto del sistema político.⁴¹ La propuesta fue refrendada con un 82% de apoyo popular.

Este plebiscito pone de manifiesto los dos principales recursos de jubilados y

37 Los conceptos de salida y voz utilizados en esta sección responden al esquema de Salida, Voz y Lealtad de Albert Hirschman (1977).

38 Entrevista a integrante del Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el Directorio del BPS.

39 Entrevista a dirigente de Onajpu (Coordinadora de Jubilados).

40 De acuerdo a Labadie (1995) esta ley fue en parte fruto de las presiones de las asociaciones de jubilados y pensionistas. En este contexto, un hecho, que pasó a formar parte del anecdotario nacional, resulta gráfico: fue la agresión (tirándole monedas) por parte de jubilados a legisladores que habían levantado la sesión sin tratar el tema previsional.

pensionistas: el institucional y el electoral. El primero tiene que ver con el acceso a mecanismos de democracia directa; frente a la lesión de sus intereses, el poder de expresar su voz a través de un canal institucional como un plebiscito. El segundo apunta a la amenaza de salida del voto a los sectores políticos que no atendieran a los reclamos de la voz. La efectividad de estos recursos dependerá de la capacidad de los dirigentes para ‘guiar’ el comportamiento de la base ciudadana, que es donde reside el verdadero poder de negociación.

Presidencia de Lacalle, bloqueo decisional (1990-1994):

La percepción creciente de la indeficiencia del sistema y su disfuncionalidad con relación al modelo de acumulación planteado, y un bloqueo decisional que no permite revertir la situación de crisis son los rasgos distintivos de esta etapa.

Como consecuencia del plebiscito de 1989 las jubilaciones y pensiones experimentaron una mejora sustancial en su valor real. Pero al mismo tiempo significó un importante aumento del gasto y el déficit fiscal provocado por el sistema de seguridad social.⁴² La percepción de crisis y necesidad de cambios no era ajena a la opinión pública en general. En 1991 el 43% de los uruguayos estimaba como necesaria la introducción de ‘Grandes Cambios’ en la seguridad social. Esa cifra ascendía a 74% si se le sumaban aquellos que evaluaban la necesidad de ‘Algunos cambios’.⁴³

Pero los sucesivos intentos de reforma (especialmente entre 1991 y 1993) fueron bloqueados exitosamente por una ‘veto coalition’ formada por el movimiento de jubilados y pensionistas, los sindicatos y los sectores de izquierda. A este bloqueo se sumaron algunos integrantes del propio partido de gobierno y sus lógicas clientelares. Otro elemento a considerar es la imposibilidad de aislar y transferir poder a los elencos técnicos (Filgueira y Filgueira, 1997a).

Uno de los proyectos de reforma surgió de una comisión técnica multisectorial y parecía contar con consenso. Sin embargo fue rechazada en el Parlamento. Proponía un programa mixto compuesto por tres niveles: a) el programa público reformado (endurecimiento de las condiciones de adquisición) con la adición de cuentas individuales en base a las cuales se pagaría una pensión básica; b) una pensión no contributiva, de asistencia social a cargo del Estado y c) pensiones complementarias proporcionadas por una serie de instituciones que ya funcionaban. Para este tercer pilar eran excluidas las corporaciones comerciales con fines de lucro.

"...primaba mucho más el elemento netamente político electoral (...) la conciencia de un poder de los jubilados muy grande, quizás la falta de conciencia del riesgo que esto significaba y un deseo de que el gobierno no tuviera una gran crisis pero tampoco pudiera funcionar con las manos completamente libres (...) Porque nunca se llegaron ni a considerar las reformas, fue

41 Sobre julio de 1989 un sector del Partido Colorado y dos del Partido Nacional apoyaban el plebiscito (aunque uno de ellos comenzaba a plantear algunas dudas). El sector mayoritario del P. Nacional, los restantes del Colorado y el Frente Amplio se manifestaban contrarios al proyecto (Semana Búsqueda, 13/7/89). A menos de un mes de las elecciones, todos los sectores del Partido Nacional apoyaron el plebiscito. Solo un sector del Frente Amplio y otro del P. Colorado lo rechazaron. El resto de los sectores o bien lo apoyaron o no se definieron oficialmente (Búsqueda, 3/11/89).

42 Tomando a 1990 como base 100, el valor real de las prestaciones 1985 llegó a 74.5, mientras que en 1991 se ubicó en 122.9. En tanto, el costo de la seguridad social como porcentaje del PBI trepó de 9.8% en 1989 a 12.7% en 1991 y 15% en 1994 (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

43 Consultora Equipos Consultores Asociados (Diciembre de 1991, publicado en El Observador Económico, 4/2/92).

netamente política la posición en todos los casos. De hecho sacando las apariencias de la primer negociación que es la que yo mencionaba, las demás nacieron muertas independientemente del contenido del proyecto...⁴⁴

El último intento de reforma del Presidente Lacalle consistió en incluir en una Ley de Rendición de Cuentas modificaciones en las causales jubilatorias, restricciones de beneficios y una serie de limitaciones de tipo correctivo al régimen previsional en general. Esta ley fue derogada mediante una reforma constitucional en noviembre de 1994 por la que se declaró expresamente la inconstitucionalidad de toda modificación de seguridad social que se contenga en leyes presupuestales o rendiciones de cuenta. Una vez más algunos sectores políticos que habían dado su apoyo al gobierno decidían apoyar la iniciativa de los jubilados y pensionistas, yendo en contra de lo que antes habían votado en el Parlamento.

Otro evento que define la capacidad de veto de los pasivos en el período analizado, poco tuvo que ver con la seguridad social pero denota el caso más notable de la salida del nivel de representación partidario del movimiento de jubilados. En agosto de 1994 se plebiscitó una reforma constitucional cuyos puntos fundamentales eran la candidatura única por partido a partir de 1999, la eliminación de acumulación por sublemas en Diputados y el pago de sueldo y reducción del número de ediles departamentales. Tocante a la seguridad social incluía una modificación de tipo prácticamente sintáctica acerca de la representación social en el directorio del Banco de Previsión Social.⁴⁵

Conocida como la mini-reforma, este proyecto contó con el apoyo explícito de todos los presidenciables en las elecciones de noviembre, quienes llegaron a firmar un documento en el que daban fe de su convicción de las bondades del proyecto.

Pero algunos sectores, incluyendo el de los pasivos, objetaron el punto referente al directorio del BPS. Lo concreto es que el 70% del electorado rechazó el proyecto de reforma.⁴⁶

De esta manera el período se cierra con modificaciones tan solo puntuales, una crisis que se agudiza y ningún partido dispuesto a soportar el costo político de apoyar en el Congreso una reforma contraria a la posición de jubilados y pensionistas. La amenaza de 'exit' de voto como herramienta de negociación fue absolutamente efectiva.

La reforma estructural y la reconfiguración del patrón de conflicto (1995-2000):

Tras las elecciones de 1994 Julio Sanguinetti volvía a ocupar el cargo de Presidente de la República, con la diferencia que en esta oportunidad su triunfo fue muy ajustado. El Frente Amplio daba cuenta una vez más de su sostenido crecimiento en materia electoral, lo que además de reducir la representación parlamentaria de las fuerzas políticas tradicionales, convirtió el triunfo de este partido en un costo discernible y

44 Entrevista a integrante del equipo económico del gobierno del Dr. Lacalle.

45 La modificación consistía en escribir "Directorio del BPS..." en lugar de "Las Cajas de jubilaciones (...) estarán regidas por el Directorio del BPS...". Lo sustantivo acerca de los directores sociales quedaba intacto; únicamente se eliminaba una disposición temporal del estilo "...mientras no se realicen elecciones (...) El Poder Ejecutivo designará los miembros...". En realidad las elecciones ya se habían realizado, por lo que carecía de sentido el mantenerlo (Fuente: De Los Campos, 1997).

46 En una encuesta posterior, consultado por los motivos del voto negativo un 28% afirmó "Por los jubilados, por el BPS"; el 27% "Tenía poca información"; el 25% "Rechazo genérico a la reforma" y el 23% "Rechazo a los políticos". Las restantes respuestas registran porcentajes marginales (Equipos/MORI, Setiembre, 1994).

plausible. De acuerdo a Filgueira y Filgueira (1997a) esta fue la razón fundamental que explica la estrategia coalicionista de los partidos tradicionales. Es así que en menos de un año de gobierno, la coalición entre el Partido Colorado y el Nacional ya había aprobado a través de su mayoría parlamentaria⁴⁷ una de las leyes más escabrosas de la agenda reformista: la de la seguridad social.

Anteriormente la estrategia de estos partidos era en buena medida la del 'free rider', donde ninguno de los dos partidos estaba dispuesto a asumir los costos de tomar medidas poco populares, dejando al gobernante de turno sin el apoyo necesario. El crecimiento del Frente Amplio significó un nuevo elemento en esa ecuación convirtiendo el costo de la no cooperación en algo tangible (el posible triunfo de la izquierda).

La reforma fue aprobada en el Parlamento en setiembre de 1995 (Ley 16.713), entrando en vigencia en abril de 1996. Se trata de un sistema mixto que combina dos pilares: a) Modelo de solidaridad intergeneracional: basado en el reparto, financiamiento en base a aportaciones sobre salarios, tributos específicamente afectados y asistencia financiera del Gobierno Central.⁴⁸ Es de adscripción obligatoria no siendo posible sustituir la afiliación al mismo por otro mecanismo y b) Modelo de capitalización individual: su rasgo distintivo es el componente de ahorro individual obligatorio para quienes se les aplique. Los fondos están en manos de Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). La ley prevé la posibilidad de un tercer pilar de cobertura de tipo complementario de las prestaciones cuya adscripción es por exclusiva voluntad del beneficiario que sobrepase una segunda franja de ingresos.

No fue creado un organismo de control de AFAPs, quedando esa tarea en manos del Banco Central del Uruguay.

Los beneficiarios del sistema de reparto y quienes tuvieran causal jubilatoria a diciembre de 1996 quedaron fuera de la reforma. Las personas de 40 años o más al 1º de abril de 1996 tuvieron la opción de quedar comprendidos en el sistema viejo o ingresar en el nuevo (no hay bonos de reconocimiento).⁴⁹ Los beneficiarios del momento y los mayores de 40 años que no eligieron el nuevo sistema, pasan a formar parte del régimen llamado a agotarse.

Los menores de 40 años al 1º de abril de 1996, y quienes se incorporen a la fuerza laboral después de esa fecha quedan obligatoriamente amparados por el nuevo sistema. De este grupo, quienes perciban por encima de determinado nivel de ingresos, deberán aportar obligatoriamente al régimen de capitalización individual (aparte del básico en el BPS). Existe un segundo monto "tope" de ingresos que, en caso de ser superado, el asegurado podrá optar por aportar o no por el tramo en que supere esa suma.

47 63,6% de los escaños en la Cámara de Diputados y 66,6% en la de Senadores. Tras la elección de noviembre de 1999, el Frente Amplio constituye la minoría mayor en el Parlamento (42% del electorado). No accedió al gobierno porque su candidato fue derrotado en segunda vuelta por el Presidente Batlle (Partido Colorado), quien contó con el apoyo del Partido Nacional.

48 Respecto a los costos de la transición: en agosto de 1995 voceros del BID expresaban su beneplácito con la reforma a la seguridad social que se promovería en el Uruguay y anunciaba la existencia de una reserva de 250 millones de dólares para apoyar los costos de la transición hacia el nuevo sistema (El País, 26/8/95).

49 La opción de ingreso al sistema mixto es irreversible. Sin embargo se han registrado desafiliaciones por causa justificada (si bien no hay datos exactos los casos son aproximadamente 1000). En general se trata de individuos mayores que por desinformación, voluntaria o no, se afiliaron al sistema mixto sin obligación de hacerlo, sufriendo graves perjuicios económicos. En esa situación se encontró un diputado oficialista quien oportunamente había votado afirmativamente la reforma.

Quienes no alcanzan la primer franja de ingresos, pueden aportar únicamente al BPS, o afiliarse a una AFAP. Para incentivar el ahorro, a quienes escogen el segundo pilar de cobertura a pesar de estar por debajo del tope de ingresos, se los beneficia con un cálculo diferencial en el salario básico jubilatorio.

Desde el punto de vista del producto alcanzado podrían destacarse cuatro características que facilitaron la aprobación de la reforma: a) los derechos y beneficios de los retirados bajo el viejo sistema no son afectados y desde 1985 a ese momento, la calidad de las prestaciones había mejorado. Asimismo las cajas paraestatales quedaron fuera del sistema; b) el primer pilar del nuevo sistema no está constituido por un mecanismo de capitalización, sino por el viejo sistema de reparto. Además, todos los activos tienen que contribuir con dicho sistema. Es decir que estar en el sistema de capitalización no excusa a los activos de aportar al viejo sistema de solidaridad intergeneracional; c) si bien las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional pueden ser privadas, el Estado está presente con su propia administradora la que ha contado con la preferencia de una amplia mayoría del 'mercado previsional' (38% de los afiliados contra 17% de la segunda en número de afiliados); d) la reforma no incluye los subsidios de desempleo, las asignaciones familiares y las pensiones de los no contribuyentes. Estos servicios continúan bajo la administración anterior y son financiados de igual manera que en el sistema anterior (Filgueira y Filgueira, 1997b: p.17).

Es posible advertir como los 'policy-makers' pusieron especial cuidado en no imponerle pérdidas a actores potencialmente poderosos. Además de jubilados y pensionistas también quedaron fuera de la reforma las cajas paraestatales.⁵⁰

Los primeros se encuentran entonces con el cumplimiento del objetivo de la recuperación del valor real de las prestaciones -la principal fuente de activación de su voz en 1985- que a su vez está garantizado por norma constitucional.

Tampoco existían amenazas potenciales al propio sistema de solidaridad intergeneracional donde debían permanecer los beneficiarios, en la medida que la reforma mantuvo en pie el pilar de reparto al que todos debían aportar.

El punto central aquí es que el movimiento de jubilados se enfrenta a un fuerte vacío de demandas, no existe un 'nosotros' alrededor de un bien que aglutine, como en 1989, a los jubilados y pensionistas del país.

En otro plano, desde 1992 un representante de las asociaciones de pasivos ocupa un lugar en el directorio del BPS, otra de las demandas históricas del movimiento. Dicho canal de representación corporativa puede tener el efecto 'logro de la meta' y por decirlo de alguna manera, enfriamiento de la militancia. Adicionalmente, su gestión ha despertado ciertas diferencias al interior del movimiento y ha sido causa de división y por ende debilitamiento.

Entre 1995 y 1999 las asociaciones de jubilados y pensionistas, los sindicatos y el Frente Amplio intentaron promover una reforma constitucional que prohibiera la existencia de administradoras privadas de fondos previsionales. Esta tarea fue llevada adelante en forma irregular y no sin discrepancias entre los propios promotores.⁵¹

En mayo de 1999 se confirmó que las firmas presentadas ante la Corte Electoral no eran

50 Se trata de las cajas policial y militar, de empleados bancarios, notarial y de profesionales universitarios. Teóricamente debía legislarse al respecto en 1997 pero aún no se han tomado medidas.

51 Por ejemplo, al interior del Frente Amplio ya se habían evidenciado divisiones al propio momento de la aprobación de la ley, donde uno de sus sectores votó afirmativamente varios artículos (El Observador Económico, 28/7/95).

suficientes para habilitar el recurso en las siguientes elecciones (era necesario el 10% del electorado). Lejos estaba el plebiscito de 1989 donde se dobló la cantidad necesaria en poco más de dos meses.

La reforma aprobada en 1995 inaugura un nuevo patrón de conflicto, donde los gobernantes conforman una coalición con amplia base parlamentaria, que es su instrumento para la implementación de acuerdos no necesariamente gestados en el congreso nacional. La disciplina partidaria combinada con la elección del momento más favorable del ciclo electoral (p.e. al comienzo del período de gobierno) y el conocimiento cabal de la configuración de intereses y poderes, permite hacer de éste un estilo eficiente para la implementación de transformaciones estructurales.

En Uruguay la consolidación de este 'policy-style' está mediada por un aprendizaje técnico-político de la elite gobernante fruto de los sucesivos intentos frustrados de reforma. Ese camino recorrido fue un elemento de peso en la consideración del nuevo modelo de seguridad social, e imprime una huella de moderación en el mismo (al menos en comparación con varios países de la región).

De todas formas, al menos en la arena sectorial de la seguridad social, parece poco probable la reactivación de una coalición de veto con las mismas características de la que operó a comienzos de la década del 90.

En los siguientes cuadros se pretende resumir el proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay entre 1985 y 1999.

Cuadro 4.1. Análisis de la arena política y los cambios en la política social

'POLICIES'	MOVIMIENTO DE JUBILADOS	'POLITICS'
Deterioro histórico del nivel de retribuciones de jubilados y pensionistas. Primer gobierno democrático: ajuste diferencial de pasividades, índices de revaluación por debajo del índice técnico. Objetivos de mantener equilibrio macroeconómico en base a recorte de retribuciones, sin reforma estructural.	PERCEPCION DE DETERIORO. EXIT DEL NIVEL DE REPRESENTACION. ACTIVACION DE LA VOZ. MAXIMIZACION DE LA VOZ POR AMENAZA DE EXIT DEL VOTO. LOGRO DE LA CORRECCION DEL DETERIORO.	Surgimiento del movimiento de jubilados y pensionistas. Obtención de la Ley 15.900. Reforma constitucional. Reajustes por cuatrimestres (1989). Incorporación al Directorio del BPS (1992) Bloqueo decisional hasta 1994. Proyectos fracasan en el Congreso Acumulación y aprendizaje técnico-político de elites.
Presión fiscal insostenible: gastos en seguridad social 16% del PBI (5%=déficit del sistema). Reforma de la seguridad social. Introducción del sistema mixto.	PERDIDA DE EFICACIA DE LA VOZ. PERDIDA DE CAPACIDAD DE MOVILIZACION. 'EXPULSION' DEL NUEVO SISTEMA.	Coalición reformista de blancos y colorados. Debilitamiento de la coalición de veto. Proyecto acordado entre elites. Jubilados y pensionistas retirados al sistema llamado a agotarse, con garantía de derechos adquiridos y sin pérdida del valor real de sus prestaciones. Potenciales defensores (administradores de fondos y afiliados).

Fuente: Adaptado de Hernández (1998) y Filgueira y Moraes (1999).

Cuadro 4.2. Comparación del período previo y posterior a la Ley 16713 de acuerdo a dimensiones de análisis.

Tipo de factores	1985-1994	1995 en adelante
Culturales	Fuerte identificación con el estado benefactor.	Fuerte identificación con el estado benefactor. Percepción popular de crisis de ese modelo.
Institucionales	Acceso a mecanismos de democracia directa (utilizados en dos ocasiones en forma exitosa). Representación corporativa en Directorio del BPS.	Mecanismos de democracia directa. Fracaso de último intento.
Políticos	Partidos políticos en competencia. Firme oposición y estrategia del 'free rider'. Fuerte bloqueo decisional.	Fuerte amenaza de tercera fuerza política. Costos compartidos por la reforma. Implementación de estrategia cooperativa basada en amplias coaliciones parlamentarias.
Beneficiarios de la política	Movimiento de beneficiarios movilizado. Fuerte interacción con el sistema político, y gran poder de negociación.	Debilitamiento del colectivo. División interna y cooptación de su líder carismático. Baja receptividad del sistema político, poco poder de negociación de los dirigentes.
Sistema internacional	Presión internacional por compromisos asumidos por el país con organismos financieros mundiales.	La reforma de la seguridad social es cubierta por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.
Características de la política	Sistema de reparto ('pay as you go'). Crisis financiera. Presión fiscal insostenible, administración irracional y con criterios político partidarios (comienza a modificarse en esta etapa). Monopolio estatal	Sistema 'mixto', de capitalización individual y de reparto. Aumento déficit por transición. Se espera un saneamiento financiero a mediano plazo. Se incorporan actores privados. Administración pública y privada.

Fuente: Adaptado de Hernández (1998).

5. Síntesis y reflexiones finales.

Presentación de resultados:

En la construcción de la tabla que se presenta a continuación, se tuvieron en cuenta los indicadores definidos en el proyecto de investigación.

Cuadro 5.1. Dimensión política de las reformas (politics).

	CHILE	PERÚ	ARGENTINA	URUGUAY
Fecha aprobación	1979-80	1992	1993	1995
Entrada en vigor	Mayo de 1981	Mayo de 1993	Julio de 1994	Marzo de 1996
Régimen político	Autocrático	Golpe de Estado, Congreso disuelto	Democrático	Democrático
Formato legal	Decreto Ley	Decreto Presidencial	Ley Congreso (correctivos por decreto)	Ley Congreso
Organización de beneficiarios	NO	Sin influencia	SÍ (de fuerte extracción sindical)	SI, con fuerte énfasis sectorial (hasta 1994).
Recursos institucionales de veto (mecanismos de democracia directa)	NO	NO	NO	SI en 3 oportunidades relacionadas a la seguridad social (1989, 1994 y 1999)
Participación del Poder Legislativo en el proceso de reforma	NO	Congreso disuelto	SI. Alta	SI. Alta. Muy condicionado por actuación de movimiento de beneficiarios.
Período de tiempo, densidad de eventos	Baja (escasa oposición y rápida adopción de los usuarios)	Media (un año y medio aproximadamente). Dos proyectos presentados. El propio gobierno volvió a presentar un nuevo proyecto anulando uno original.	Media Alta. Más de dos años. Tres propuestas presentadas.	Muy alta (desde 1991 en reformas estructurales). Cinco proyectos (de iniciativa gubernamental).

Fuentes: Mesa Lago (1996); Mesa Lago y Bertranou (1998); Torre y Gerchunoff (1999); Ortiz y otros (1999) y Mastrangelo (1997).

De este cuadro se desprende una interpretación que, de acuerdo a los indicadores seleccionados, colocaría a Uruguay más cerca de un estilo democrático de administración del conflicto que al resto de los países. Algo similar sucede con Argentina, aunque se destaca la ausencia de mecanismos de democracia directa.

Para el caso uruguayo es posible además concebir el proceso de reforma desde la segunda década del 80 ya que es entonces cuando irrumpe en escena el movimiento de jubilados y pensionistas. Su actuación durante los diez años siguientes demostraría ser políticamente efectiva y decisiva para el destino de la seguridad social.

El caso chileno resulta paradigmático en tanto se trata de un régimen autoritario puro. Al momento de la aprobación de la reforma, Perú se encontraba en una situación de alta fragilidad en términos democráticos. En ambos casos la densidad de eventos es menor a la de los dos países del cono sur.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA (POLICY).

En el próximo cuadro se presentan los valores para una batería de indicadores sobre la política social propiamente dicha. Como parámetro teórico para categorizar el producto alcanzado, se tomaron los paradigmas del Banco Mundial (BM) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el entendido que el primero constituye la opción más tendiente al modelo liberal residual de estados de bienestar y el segundo aquel con mayores componentes redistributivos y de solidaridad.

En ese sentido se tuvieron en cuenta la participación privada en el sistema; el mantenimiento o no de un pilar estatal; la cobertura teórica de los beneficiarios; la obligatoriedad del nuevo régimen y el tratamiento a los viejos beneficiarios.

La primera dimensión (caracterización) considera los distintos modelos posibles teniendo en cuenta la participación de un pilar estatal y otro privado. Así, mientras que en Chile los aportes van en su totalidad a la administradora de fondos (privado sustitutivo), en Uruguay una mitad es destinada a la administradora y la otra al organismo previsional (estatal). En todos los casos las retribuciones no contributivas asistenciales (p.e. vejez) quedan a cargo del Estado.

Cuadro 5.2. Características de la política (policy).

Caracterización:

	CHILE	PERÚ	ARGENTINA	URUGUAY
Tipo de reforma	Privado sustitutivo	Paralelo o selectivo	Mixto	Mixto
Participación privada y pública en el sistema reformado.	AFP (privadas, giro exclusivo)	AFP (privadas, giro exclusivo)	Público reformado más AFJP (privados, públicos, sindicatos). Recaudación a cargo del Estado.	Público reformado más AFAP (públicas y privadas, varios tipos). Recaudación a cargo del Estado.
Mantenimiento pilar estatal en el nuevo sistema	NO	No obligatoriamente, sí paralelo.	SI. Se aporta a los dos pilares.	SI. Se aporta a los dos pilares.

Por cobertura teórica se entiende los criterios de elegibilidad definidos para los futuros beneficiarios (años y aportes al sistema). Adicionalmente se consideran la existencia o no de prestaciones no contributivas. Para que el Estado cuente con recursos genuinos a la hora de hacerle frente a estas prestaciones, resulta relevante el mantenimiento de un pilar estatal al que los afiliados del nuevo sistema continúen aportando.

Cobertura teórica:

	CHILE	PERÚ	ARGENTINA	URUGUAY
Condiciones de adquisición	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60/65)	Se aumenta de 55/60 a 65 en el antiguo, más 13-15 años de aportes. En el nuevo: 65 años de edad y 20 de aportes.	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema 60/65	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60) más 20 años de aporte.
Pensión mínima	Sí, el Estado paga toda en el antiguo y diferencia en el nuevo. Requiere 20 años de aporte.	Sí en el antiguo, no en el nuevo.	Sí, en el programa público (pensión básica uniforme), no en la AFJP. Requiere 30 años de aportes.	Sí en el programa público (pensión básica), no en la AFAP. Requiere 15 años de aportes y 70 años de edad.
Invalidez y muerte	AFP contrata con compañía de seguro privado, cobra y le traspasa la prima.	En el antiguo. En la AFP igual que en Chile.	En el programa público. En el mixto en la AFJP, igual que en Chile.	Dentro del programa mixto. En la AFAP, igual que en Chile.
Pensión asistencial	Sí, a cargo del Estado.	No.	Sí en el pilar público.	Sí en el pilar público con prueba de ingresos.

En la siguiente dimensión se considera la obligatoriedad de ingreso al nuevo sistema. Se tiene en cuenta no solamente el sistema en vigencia sino que también aquellos individuos que quedan en una situación de transición entre los dos regímenes. La definición de los parámetros de inclusión (p.e. edad) es relevante ya que impacta directamente en los costos de transición de un régimen al otro. Cuanto más radical y masivo se hace el pasaje de beneficiarios, mayor será este costo y el viejo sistema quedará más comprometido en términos de falta de recursos genuinos.

Por otra parte puede existir una obligatoriedad ‘por defecto’ en la medida que a pesar de la existencia de la opción formal de permanecer en el sistema estatal, en los hechos constituya un riesgo para el afiliado en cuanto aumento de la incertidumbre.

Obligatoriedad y beneficiarios:

	CHILE	PERÚ	ARGENTINA	URUGUAY
Obligatoriedad del nuevo régimen	Obligatorio	Opcional	Opcional	Obligatorio (a partir de un nivel de ingresos, debajo del cual es opcional)
Obligatoriedad II (Futuros asegurados)	Deben entrar en el nuevo (pueden escoger AFP). No cubre independientes.	Pueden escoger entre el antiguo y una AFP. No cubre independientes.	Pueden escoger entre el público reformado y el mixto.	Deben entrar en el mixto.

Tratamiento de los viejos beneficiarios.	Podían escoger entre el sistema público y el privado (plazo para pasarse al privado ya expiró).	Podían y pueden escoger entre el antiguo y el nuevo (AFP), pero desde 1995 no pueden volver al antiguo.	Plazo de un año para pasarse del mixto al público (expiró pero aún se permite el traspaso del mixto al público)	Los menores de 40 años se pasan al nuevo; los mayores de esa edad podían pasarse al nuevo dentro de un plazo que ya expiró.
Tratamiento viejos beneficiarios II (Reconocimiento de aportes en el sistema antiguo)	Bono de reconocimiento ajustado, gana interés, sin techo, requiere un año de aporte, paga el Estado al sistema nuevo.	Bono de reconocimiento ajustado, no gana interés, con techo, requiere cuatro años de aportes, paga el Estado (pero ha emitido muy pocos).	Prestación compensatoria (en antiguo y nuevo), ajustada sin interés, con techo. Requiere 30 años de aportes. Paga el programa público.	No, pero sí años de contribuciones (para cumplir condiciones de retiro).

Fuentes: Mesa Lago (1996); Mesa Lago y Bertranou (1998); Torre y Gerchunoff (1999); Ortiz y otros (1999) y Mastrangelo (1997).

Reflexiones finales:

Una de las constataciones primarias tiene que ver con el cumplimiento, en mayor o menor medida, de los postulados del paradigma del Banco Mundial en materia de seguridad social. Los cuatro países han implementado un sistema de pensiones que incluye al menos un pilar con capitalización plena individual. En todos ellos, la implementación ha sido exitosa en términos de cantidad de afiliados y relativa consolidación del sistema en la sociedad.

Respecto a la primera hipótesis de trabajo, es posible afirmar que el caso de la seguridad social en Uruguay es un ejemplo de reforma estructural exitosa cuya regulación del conflicto sigue el camino democrático. Por un lado se cumplen los postulados básicos de los organismos internacionales y por el otro en todos los indicadores correspondientes a la regulación del conflicto se denotan elementos democráticos: regla de elección consolidada, presencia de un movimiento de beneficiarios con lógica sectorial propia, disponibilidad y utilización de recursos de democracia directa y presencia importante del Congreso en el contexto de un largo proceso de alta densidad de eventos que además fue capitalizada –en términos de aprendizaje político– por las elites gobernantes en 1995.

En cuanto a la orientación liberal-residual del resultado de las reformas, los modelos mixtos de Argentina y Uruguay son los más cercanos al paradigma de la OIT. En primer lugar, mantienen un primer pilar estatal que, aunque más restrictivo, es robusto y continúa recibiendo aportes genuinos de los contribuyentes.

No obstante la presencia de administradoras de fondos privadas, el Estado también está presente en el segundo pilar a través de su participación como agente recaudador y en tanto propietario de su propia administradora (Nación AFJP en Argentina y República AFAP en Uruguay).

Resulta llamativa la evidencia recolectada acerca del proceso político en Argentina. En un contexto donde el Presidente promulgó 336 decretos de urgencia en 5 años (1991-1994), esta reforma presenta una activa participación del Congreso y de los sindicatos,

una importante densidad de eventos así como un outcome relativamente moderado en términos neoliberales. No solamente se trata de un régimen mixto, sino que también mantiene la alternativa de permanecer en el antiguo sistema exclusivamente de reparto que no está llamado a agotarse como en Uruguay.

Una posible explicación es que el orden delegativo en Argentina en ocasión de esta reforma comenzaba a debilitarse, por lo que cuando resuelven pasar la ley por el Congreso se habilita un ‘veto point’ que pone en evidencia la ausencia de una coalición político parlamentaria que sustentara el orden delegativo anterior. De cualquier manera, luego de aprobada la reforma Menem apeló al decreto para ajustar la ley definitiva en aspectos como, por ejemplo, la doble garantía de la AFJP Nación. Puesto que la revisión del caso argentino en este trabajo no presenta la profundidad del uruguayo, estas consideraciones deben ser tomadas como especulaciones exploratorias.

Un elemento importante que, en términos sociales, coloca en mejor posición a Uruguay respecto a Argentina, es que el primero resolvió su reforma sin hacer peligrar el nivel real de las prestaciones, problema que aún persiste en la Argentina. En Uruguay, las jubilaciones y pensiones se ajustan cuatrimestralmente, tal como fue establecido en la reforma constitucional de 1989.

Chile es el caso que mejor se adecua al modelo del BM en seguridad social. Si bien el Estado participa, lo hace como garante del sistema privado, debiendo afrontar la pesada carga del pago de los bonos de reconocimiento, las garantías de pensión mínima y las pensiones asistenciales. Los componentes de solidaridad aparecen desmantelados en el nuevo sistema. Perú, a pesar de tratarse de un modelo selectivo, también ha eliminado los aportes de solidaridad para el sistema público y además no provee pensiones asistenciales (tampoco mínimas en el sistema privado).

Sintetizando, la evidencia empírica arroja que los países más cercanos a una administración democrática del conflicto arribaron a diseños que tienen algo más en cuenta componentes de solidaridad y redistribución, siendo los casos que más distan del paradigma del BM en seguridad social. Resta conocer ahora la evaluación más importante, que es la de los efectos concretos de estos sistemas sobre la población afectada.

Para finalizar, una advertencia obvia acerca del alcance de la investigación. Los resultados de la misma son válidos únicamente para el conjunto de casos seleccionados y la política analizada, constituyendo su centro el caso del proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay.

Queda planteada entonces la tarea pendiente de avanzar en la maximización de la varianza experimental en esta línea de investigación, tanto en términos de casos nacionales analizados como de reformas de política pública consideradas.⁵² Desde mi punto de vista, las conclusiones obtenidas acerca del caso uruguayo, complementado por la información recogida sobre el resto de los países, hacen de los hallazgos de esta investigación una buena hipótesis de trabajo desde donde comenzar dicha tarea.

52 Si bien no responde estrictamente a los mismos objetivos de esta investigación, un paso adelante en ese sentido puede encontrarse en Graham y otros (1999).

Referencias bibliográficas.

- Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey, editores (1998) *Fault lines of democracy in post-transition Latin America* (Miami: North-South Center Press).
- Ayala, Ulpiano (1995) *Qué se ha aprendido de las reformas pensionales en Argentina, Colombia, Chile y Perú?* (Washington: Working paper 330, Inter-American Development Bank).
- Banco Central del Uruguay (1999) *Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio*. (Montevideo: División control de AFAP) en www.bcu.gub.uy (Página del Banco Central del Uruguay).
- Boron, Atilio (1997) *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Oficina de Publicaciones).
- Bresser Pereira, Luiz; Maravall, José y Przeworski, Adam (1993) “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina” en *Las reformas económicas en las nuevas democracias, un enfoque socialdemócrata* (Madrid: Alianza).
- Brooks, Sarah (2000) *Social protection and the market: a political economy of pension reform in an era of capital mobility* (Chicago: presentado en el encuentro de la Midwest Political Science Association).
- Calderón, Fernando (2000) *Potenciar la sociedad para fortalecer el desarrollo. Una perspectiva crítica del Desarrollo Humano desde la experiencia latinoamericana* (Bolivia: PNUD) en www.iigov.org/iigov/pnud/index.htm (Página de la Red de gobernabilidad y desarrollo para América Latina).
- Castiglioni, Rossana (2000) *Welfare state reform in Chile and Uruguay: cross-class coalitions, elite ideology, and veto players* (Presentado en el encuentro 2000 de la Latin American Studies Association).
- CEPAL (1995) *El debate actual de la política social en América Latina* (Maracaibo: CEPAL).
- CEPAL (1998) *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Collier, David y Levitsky, Steven (1997) “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research” en *Revista World Politics* (Johns Hopkins University Press) N°49.
- Dancourt, Oscar (1999) “Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N°67.
- Demarco, Gustavo (1997) “Reforma de la seguridad social en Argentina: lecciones de la experiencia” en *Las reformas sociales en acción*. (Santiago de Chile: CEPAL Serie políticas sociales N°18).
- De Los Campos, Hugo (1997) “Los plebiscitos y la seguridad social” en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social* (Montevideo: Representación de los trabajadores en el BPS).
- Errandonea (h), Alfredo (1994) "El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo" en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo), N°10.

- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism* (New Jersey: Princeton University Press)
- Filgueira, Fernando y Papadópulos, Jorge (1996) "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay" en *Revista Prisma*, (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) N°6.
- Filgueira, Fernando (1996) "Más allá de las políticas públicas: una interpretación política del comportamiento económico social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo) N°9.
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (1997a) "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo" en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N°78-79.
- Filgueira, Carlos y Filgueira Fernando (1997b) *Taming market reform, the politics of social state reform in Uruguay* (MIMEO).
- Filgueira, C.; Midaglia, C. y Petersen-Thumser, J., Compiladores. (1997) *Desafíos de la seguridad social* (Montevideo: CIESU, DSE).
- Filgueira, F. y Moraes, Juan Andrés. (1999) *Political environments, sector specific configurations, and strategies devices: understanding institutional reform in Uruguay* (Washington: Working Paper R-351, Inter-American Development Bank).
- Franco, Rolando (1996) "Los paradigmas de política social en América Latina" *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N°58.
- Graham, C.; Merilee, G.; Lora, E. Y Seddon, J. (1999) *Improving the Odds: political strategies for institutional reform in Latin America*. (Washington: Inter-American Development Bank).
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert, compiladores (1994). *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado* (Princeton: Princeton University Press).
- Hernández, Diego (1998) *Reforma de la seguridad social: desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista* (Montevideo: MIMEO).
- Hirschman, Albert (1977) *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Hirschman, Albert (1984) *De la economía a la política y más allá* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Huber, Evelyn (1999) *Models of capitalism and Latin America development* (Princeton: University of North Carolina and Institute for Advanced Study).
- Huber, Evelyn y Stephens, John (2000) *Political Choice in Global Markets: Development and Crisis of Advanced Welfare States* (North Carolina: University of North Carolina, Chapel Hill). En www.unc.edu/~jdsteph/Huber_Stephens/html
- Labadie, Gastón, Coordinador (1995) *Aspectos políticos y sociales de la reforma de la seguridad social* (Montevideo: GEOPS).

- Lo Vuolo, Rubén (1995) *El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social. ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?* (Montevideo: Presentado en el Seminario “Seguridad social básica vs previsión social: desafíos a la política social en los países del Cono Sur”).
- Luna, Juan Pablo (2000) *Virtuous circles of development? Some preliminary hypotheses for contemporary Latin America. A political economy approach* (North Carolina: MIMEO).
- Mastrangelo, Jorge (1997) “Reforma de la seguridad social en Chile: lecciones de la experiencia” en *Las reformas sociales en acción* (Santiago de Chile: CEPAL Serie políticas sociales N°18).
- Midaglia, Carmen (1995) “Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa” en *Revista Fronteras* (Montevideo) N°1.
- Mesa Lago, Carmelo (1994) *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina, importancia y evaluación de las alternativas de privatización* (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reformas de Política Pública N°28)⁵³.
- Mesa Lago, Carmelo (1996) “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N°60.
- Mesa Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998) *Manual de economía de la seguridad social en América Latina* (Montevideo: CLAEH).
- Moreira, Constanza (1997) *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política* (Montevideo: TRILCE).
- Nelson, Joan (1990) *Economic crisis and policy choice. The politics of adjustment in the third world* (Princeton: Princeton University Press).
- O’Donnell, Guillermo (1992) “¿Democracia delegativa” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) N°61 2da serie, Año 17.
- O’Donnell, Guillermo (1996) “Otra institucionalización” en *Revista Política y gobierno* (México) Vol. III, número 2.
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones del Estado de bienestar* (Madrid: Alianza).
- Ortiz, G.; Eyzaguirre, H.; Palacios, R.M. y Pollarolo, P.(1999) *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones* (Washington: Documento de trabajo R-348, BID). En www.iadb.org/oce
- Papadópulos, Jorge (1992) *Seguridad social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática* (Montevideo: CIESU).
- Pierson, Paul (1993) "When effects become cause. Policy feedback and political change" en *Revista World Politics* (Johns Hopkins University Press) vol.45, N°4
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the welfare state?* (Harvard: Cambridge University Press).
- Przeworski, A. y Limongi, F. (1997) “Modernization: theories and facts” en *Revista World Politics* (Johns Hopkins University Press) vol.49.

53 Idéntico contenido puede encontrarse en **Mesa Lago, Carmelo (1994)** *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina, importancia y evaluación de las alternativas de privatización.* Programa de estudios y entrenamiento económico, Quito.

- Raczynski, Dagmar y Cominetti, Rosella (1994) *La política social en Chile: panorama de sus reformas* (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reforma de Política Pública N°19).
- Saldain, Rodolfo (1995) *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley 16713 del 3 de setiembre de 1995* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Schedler, A. (1999) “Conceptualizing accountability” en Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, editores (1999) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (Boulder: Rienner Publishers).
- Stark, Jeffrey (1998) “Globalization and democracy in Latin America” en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey, editores (1998) *Fault lines of democracy in post-transition Latin America* (Miami: North-South Center Press).
- Titmuss, R. (1974) *Social policy* (New York: Pantheon).
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1999) *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de ENTEL, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral* (Washington: Documento de trabajo R-349 BID). En www.iadb.org/oce
- Torre, Juan Carlos (1997) “El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina” en *Revista Política y Gobierno* (México) Vol. IV.
- Uthoff, Andras (1995) *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y El Caribe* (Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL).