

Este artículo es una versión revisada del texto publicado originalmente en la revista *Novos Estudos* (Nº 61, noviembre de 2001, Cebrap, San Pablo) y fue preparada para Desarrollo Economico.

**PODER EJECUTIVO Y REFORMA
PREVISIONAL EN AMERICA LATINA***

Vera Schattan P. Coelho**

RESUMEN

Este artículo analiza los procesos de elaboración de proyectos gubernamentales de reforma previsional en la Argentina, Uruguay y Brasil en los años '90, considerando para cada país las condiciones de la coyuntura económica y del sistema previsional, así como las características de los poderes ejecutivos respectivos. El objetivo del análisis es investigar si es posible, tomando en cuenta las restricciones impuestas por las primeras dos condiciones, establecer una relación entre la naturaleza -incremental, mixta o radical- de esos proyectos y la distribución del poder entre los diversos actores estatales.

Palabras-clave: Reforma previsional; Poder Ejecutivo; Argentina, Brasil, Uruguay, América Latina.

SUMMARY

The article analyses the formulation process of governmental reform projects for the Social Security in Argentina, Uruguay and Brazil in the 1990'. The economic situation and the social security system, as well as the characteristics of the Executive branch of each country are described. The aim is to inquire, in face of the constrains posed by the mentioned conditions, about the possibility of establishing a sort of connection between

the nature of these projects -either incremental, mixed or radical- and the power sharing among the various state actors.

En la década de 1990, los gobiernos de América Latina implementaron reformas estructurales que, a pesar de seguir cursos diversos, concluyeron privatizando total o parcialmente el sistema de seguridad social. Así, se produjeron reformas *radicales*, como la mexicana, que promovieron la sustitución integral del sistema de reparto por el de capitalización¹; *mixtas*, como la argentina y la uruguaya, en las que a partir de un sistema de pilares múltiples se combinaron el reparto y la capitalización; y también *incrementales**, como la brasileña, que mantuvo el sistema de reparto existente. Aun las reformas más moderadas implicaron un rediseño del sistema de seguridad social que orientara la construcción de los Estados de Bienestar, con garantía universal de un mínimo de derechos para los ciudadanos, como la salud, la educación y la asistencia social.

Al investigar por qué los gobiernos democráticos implementaron reformas estructurales, los analistas identificaron un conjunto de variables; entre ellas, *el legado de las políticas previas* -magnitud del déficit previsional, alcance y grado de madurez del sistema de previsión, existencia de un sistema de pensiones ocupacionales, nivel de ahorro interno-, *las condiciones políticas* -capacidad del Ejecutivo de controlar al Legislativo, número de partidos en el Congreso, grado de democracia, estrategias para la presentación y negociación de proyectos por el Ejecutivo-, *la fuerza de los actores sociales* -movimiento obrero y asociaciones de jubilados- y *la intervención de las agencias financieras internacionales*². Estas líneas explicativas son

coherentes con las de los análisis de las reformas económicas “pro mercado” realizadas en la región a comienzos de la década de 1990³, que destacaron el papel de las diferentes coaliciones sociales que apoyaron tales reformas⁴, la capacidad del presidente en alcanzar la cooperación de los partidos políticos⁵ y, también, ciertas capacidades técnicas al interior del Estado⁶.

Esos trabajos han generado un rico debate sobre la importancia relativa de los aspectos sociales, políticos y económicos en la definición de las reformas, pero en muchos casos su cobertura teórica y metodológica impidió la percepción de factores que, aun no suficientemente analizados en la literatura, de todos modos gravitaron en forma evidente en el curso de las reformas. Ello fue lo que ocurrió con los estudios que investigaron la influencia de las variables políticas, como las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el grado de democracia⁷ y el papel de las agencias financieras internacionales, pero no contemplaron debidamente la dinámica de la formulación de los proyectos dentro del propio Poder Ejecutivo. Cabe destacar, por ejemplo, que la literatura, sin contar con las evidencias necesarias, suele atribuir al presidente de la República una neta preferencia por proyectos de naturaleza radical, aun cuando éstos no llegaron a ser enviados al Congreso, y esto último ha sido interpretado como una consecuencia de las resistencias de actores sociales y políticos o de restricciones dictadas por la política económica o previsional⁸.

Con ello, prácticamente pasó inadvertido el hecho de que el Ejecutivo no es un actor homogéneo encarnado en el presidente. En verdad, las burocracias del área previsional, las del área económica, los políticos que ocupan cargos directivos en las agencias del Ejecutivo y el presidente defienden con frecuencia proyectos diferentes y luchan entre sí para hacer prevalecer lo que

cada uno de ellos entiende ser el proyecto no sólo más adecuado económica y políticamente, sino también el que le reservará un mayor espacio de poder político en la gestión del nuevo sistema previsional. Esta dinámica surge claramente en el análisis de las reformas producidas en la Argentina, Uruguay y Brasil, donde los distintos actores estatales disponían de recursos muy diferentes para hacer valer sus preferencias e influir en la definición de los proyectos enviados por cada Poder Ejecutivo a su Parlamento. Tales preferencias parecían estar en estrecha relación con las respectivas posiciones institucionales. La burocracia previsional defendió recurrentemente reformas de tipo incremental, lo que significaba mantener el sistema de reparto, en el cual los riesgos son colectivamente compartidos y se puede proceder a algún grado de redistribución del ingreso entre los jubilados de los varios estratos sociales. Por su parte, la burocracia económica pugna por reformas mixtas y los técnicos provenientes del sector privado propusieron reformas radicales, en ambos casos implicando la introducción de la capitalización, sistema que permite al trabajador fiscalizar el destino de las contribuciones, que protege a la seguridad social de los efectos de la transición demográfica y que según sus defensores promueve el ahorro interno y, por lo tanto, el crecimiento económico.

En suma, la literatura interpretó los diferentes cursos de la reforma como un proceso en el que, dadas ciertas condiciones económicas y políticas, el Ejecutivo interactuó con el Legislativo y con la sociedad civil para definir una reforma política y económicamente viable. En este artículo se sostiene la importancia de los procesos que tienen lugar dentro del Ejecutivo -en buena parte previos a esas interacciones- y que llevaron a la promoción o exclusión de la privatización del sistema de previsión social en estos últimos años.

Relaciones de poder al interior del Ejecutivo

Estudios sobre las reformas previsionales realizadas en los últimos años en más de sesenta países han identificado un conjunto importante de variables concurrentes tanto para originar reformas estructurales en más de veinte de esos países como para definir el grado de privatización del nuevo sistema⁹. Procuraremos mostrar aquí que el análisis de las relaciones de poder entre los diferentes actores estatales al interior del Ejecutivo puede contribuir a ampliar la capacidad explicativa y (la propia?) de proyección de esos estudios. ¿Pero cómo identificar tales relaciones de poder? ¿Qué recursos institucionales fueron aplicados en la gestación política de los procesos de reforma? ¿Cómo comparar el papel de los distintos actores estatales en los diferentes países durante la elaboración del proyecto del Ejecutivo? Existen pocos estudios empíricos centrados en esas cuestiones, lo que dificulta la construcción de modelos para elaborar hipótesis sobre la fuerza política de tales actores en el ámbito del Ejecutivo.

Al respecto, Moe y Ackerman sugieren que la estructura institucional del Ejecutivo refleja la cristalización de una permanente disputa entre burócratas y políticos por el poder político¹⁰. Al estimular tal disputa, el sistema presidencialista sería proclive a producir una excesiva politización en el Poder Ejecutivo¹¹, la cual puede ser reconocida, por ejemplo, en el gran número de cargos llenados por la designación libre del presidente, así como en mecanismos que le permiten rever en última instancia las decisiones de los ministerios. Estas prácticas llevarían a una multiplicación de instancias decisorias al interior del Ejecutivo, lo que acabaría por ahondar su

fragmentación y su baja capacidad gubernativa. Por su parte, Kingdom, basado en una amplia investigación empírica en Estados Unidos, sugiere la existencia de una relación de complementariedad o cooperación, y no de oposición, entre la presidencia y la burocracia: en tanto la primera definiría la agenda, la segunda la especificaría, en un proceso en el que la capacidad gubernativa y los cambios incrementales en las políticas públicas se reforzarían¹². Al destacar el papel de las “capacidades institucionales” en la construcción de diferentes proyectos de reforma, Sikkink, Haggard y Kaufman y Iazzetta parecen trabajar con un modelo semejante al propuesto por Kingdom¹³.

Desde la década de 1950 varios países latinoamericanos han encarado una constante redefinición en la orientación de sus políticas previsionales, ya sea mediante el modelo del seguro social, o bien de la seguridad social y, más recientemente, del seguro individual. Tales cambios han ocurrido en un escenario en el que la burocracia del sistema previsional siempre se manifestó favorable al seguro social, en tanto que el Ejecutivo ha mostrado cambios en sus preferencias, asociadas al perfil ideológico propio de cada presidente. Frente a ese cuadro, ¿cómo distinguir las situaciones en que la política previsional cambió porque la burocracia de dicho sistema respondió a las demandas de la presidencia, de aquellas en que ésta, al enfrentar la resistencia de la burocracia, consiguió hacer valer su proyecto gracias a la existencia de un estado de fragmentación y disenso dentro de la propia burocracia? O, también, ¿cómo reconocer las situaciones en que la política cambió porque nuevos grupos políticos pasaron a controlar la política previsional? ¿Y cuál habrá sido el papel de cada actor en las reformas recientes? ¿El presidente brasileño tiene preferencias muy distintas de las de

los presidentes de la Argentina y del Uruguay? En fin, ¿qué recursos de poder están a disposición de cada uno de esos actores al interior del Ejecutivo?

La literatura reconoce tres factores que pueden alterar la distribución del poder entre tales actores: el proceso de nominación, la estructuración del proceso decisorio y los mecanismos de coordinación. Con el propósito de analizar el proceso de reforma en los tres países en estudio, a partir de la combinación de esas variables construimos tres situaciones tipo. En la primera, la burocracia detenta mayor poder político al interior del Ejecutivo. Esto ocurre en contextos de baja politización, esto es, cuando son pocos los cargos disponibles para ser llenados discrecionalmente por el poder ejecutivo y pocos cuadros que ejerzan funciones similares. En tal situación la burocracia no necesariamente deja de responder a la presidencia, sino que dispone de recursos que le permiten contemplar sus propios intereses. En la segunda situación el poder se concentra entre los políticos que ocupan posiciones jerárquicas en los organismos del Ejecutivo. Ello es así cuando el hecho de que el presidente designe cuadros de fuera de la burocracia para los altos niveles ministeriales no revierte necesariamente a su favor. En ese caso, utilizando las nominaciones para garantizar la base de sustentación del gobierno en el Congreso, se genera una mayor heterogeneidad partidaria al interior del Ejecutivo. Asimismo, si esa alta politización fuera acompañada por la presencia de mecanismos de coordinación y por la existencia de cuadros con funciones similares, se configura una tercera situación en la que el presidente puede controlar a los demás actores estatales. Los mecanismos de coordinación llevan a la reducción de la autonomía de los organismos del Ejecutivo, garantizando que sus decisiones sean revisadas permanentemente

por la presidencia, en tanto la duplicación de cuadros permite ampliar las fuentes de información a disposición del presidente y, por lo tanto, las chances de que pueda identificar las alternativas que más le convienen.

Definidas las condiciones que favorecen a cada uno de los actores estatales, resulta posible investigar empíricamente en qué medida el contenido de los proyectos de reforma previsional en la Argentina, Uruguay y Brasil puede ser interpretado como el resultado de la combinación entre las restricciones o los incentivos impuestos tanto por la coyuntura económica y el sistema previsional como por la estructura del Ejecutivo. El estudio se ha orientado por las siguientes hipótesis: cuanto mayor es el poder de la burocracia previsional, mayor es la probabilidad de que un proyecto de reforma de tipo incremental resulte presentado al Congreso; las reformas más radicales serían propuestas por técnicos provenientes del sector privado que contarían con fuerte apoyo del presidente, dado que, contrariamente a la burocracia previsional, no tendrían vínculos institucionales con los organismos responsables de la gestión del sistema anterior, lo que les otorga mayor libertad para defender alternativas que significan cambios en el statu quo y que puedan garantizarles un papel relevante en la gestión del nuevo sistema. Y entre estos dos grupos estarían, por un lado, los políticos con cargos directivos al interior del Ejecutivo y, por otro, la burocracia del área económica: los primeros, debido a los vínculos con sus bases electorales, difícilmente tendrían incentivos para defender reformas radicales, en tanto que la burocracia económica tendería -en razón de sus preocupaciones por el equilibrio fiscal de mediano y largo plazo- a apoyar reformas mixtas moderadas.

Las reformas previsionales en la Argentina, Uruguay y Brasil

Entre los países latinoamericanos que hasta comienzos de 2001 convirtieron su sistema previsional, total o parcialmente, en sistemas de capitalización, la Argentina y Uruguay (además de Costa Rica) promovieron las reformas menos radicales¹⁴, en tanto que Brasil vivió un largo proceso de reforma que no llevó a cambios estructurales en su sistema previsional¹⁵. Las reformas brasileña, uruguaya y argentina, por lo tanto, fueron las que más preservaron el seguro social, aunque cada una de ellas presentó características diferentes: la argentina, la más radical entre las tres, introdujo un fuerte segmento privado¹⁶; la brasileña, más incremental, mantuvo el sistema previsional obligatorio bajo la administración del sector público; y la uruguaya, en una posición intermedia, preservó una porción significativa del sistema de reparto e introdujo la capitalización¹⁷quitar . Si bien esas reformas no se correspondieron enteramente con el contenido de los proyectos enviados por el Ejecutivo al Parlamento, les fueron bastante fieles en cuanto a su diseño básico, sea de reparto o mixto; de allí que una parte importante de las actuales diferencias entre los tres sistemas reitera las que ya existían originalmente entre los respectivos proyectos.

El análisis de los procesos de elaboración de esos proyectos contempla dos grupos de variables. En el primero se examinan el sistema previsional preexistente y la coyuntura económica en el momento en que las reformas fueron propuestas por el Ejecutivo al Congreso. Para entender el cálculo de los actores estatales en la formulación de los proyectos es preciso considerar que las reformas previsionales, contrariamente a las privatizaciones, generan en el corto plazo un significativo déficit fiscal asociado a los costos de la

transición, esto es, la deuda implícita heredada del sistema anterior¹⁸, y que las proyecciones sobre los costos de mantener el sistema o de introducir cambios estructurales, esto es, adoptar en cierto grado un sistema de capitalización, se basan en modelos en que el valor atribuido a la variable “crecimiento económico” depende de la expectativa de los agentes económicos. Así, bajo una coyuntura económica favorable las proyecciones trabajan con hipótesis más optimistas, lo que contribuye a la aceptación de nuevos riesgos, así como a la creación de expectativas favorables a la obtención de recursos a tasas bajas para financiar los costos de la transición, todo lo cual juega en favor de decidir una reforma de tipo radical. En el segundo grupo de variables, finalmente, figuran los aspectos del Poder Ejecutivo asociados a la forma de organización del proceso de decisión y la distribución de poder entre los actores estatales.

Coyuntura económica y sistema previsional

La Argentina, Uruguay y Brasil forman parte del grupo de países latinoamericanos pioneros en la introducción de la previsión social. El sistema uruguayo alcanzó su madurez ya en la década de 1970, mientras que los otros dos lo hicieron en la década siguiente.

Argentina

En 1989, cuando el candidato electo por el Partido Justicialista, Carlos Menem, asumió la presidencia, el país vivía una difícil situación económica. En ese mismo año, el secretario de Seguridad Social, Santiago de Estrada, lanzó un documento titulado “Bases para la reforma previsional”, en el que

proponía el redimensionamiento de los beneficios sin alterar la estructura básica del sistema de reparto. Esa propuesta fue enviada al año siguiente al Congreso, pero no llegó a ser votada. En 1990 se pagaron tres millones de beneficios jubilatorios, cuyo valor, que por ley debía oscilar entre el 70 % y el 82% del salario, quedó en torno del 50 %, lo que llevó a un empeoramiento sistemático en las condiciones de vida de los jubilados y a la permanente amenaza de insolvencia del sistema. La proporción de trabajadores activos por cada jubilado era de 1,52 y el déficit del sistema previsional giraba en torno del 1 % del PBI¹⁹. La situación exigía, por lo tanto, cuidados especiales.

A comienzos de 1991, con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía y el éxito del Plan de Convertibilidad, el país consiguió revertir el cuadro de crisis, estabilizando la economía y promoviendo la entrada de capitales externos, que en ese momento estaban disponibles gracias a un ciclo de gran liquidez internacional²⁰. El *boom* de consumo generado por esa dinámica favoreció la aceptación de las nuevas reglas de juego propuestas por Cavallo, que incluían privatizaciones, reforma previsional y liberalización del comercio internacional²¹. Desde el principio Cavallo priorizó la reforma previsional, logrando que un grupo de técnicos de su confianza ocupase la Secretaría de Seguridad Social, bajo la conducción de Walter Schulthess -especialista en seguridad ligado a la Fundación Mediterránea²²-, quien ya había sido asesor en el Ministerio de Economía en la gestión de Raúl Alfonsín (1984-89). Su designación representó la opción política del presidente y del ministro por introducir un sistema de capitalización individual, subordinando claramente el área de seguridad social a las estrategias más generales de la gestión macroeconómica²³.

Schulthess incorporó cerca de veinte técnicos a la Secretaría, con recursos del BID y el Banco Mundial. Con ello, los “viejos” actores, contrarios a las reformas estructurales, prácticamente desaparecieron de escena. El nuevo equipo estimó que en el caso de que el sistema no fuese reformado el déficit acumulado por el sistema de previsión social llegaría a representar en 2025 un valor cercano a tres veces la deuda externa de la Argentina de 1991²⁴.

En junio de 1991 el Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de reforma que comportaba toda una innovación al proponer un sistema mixto, combinando el régimen de reparto existente con un régimen de capitalización -un diseño que habría de inspirar muchas otras reformas tanto en América Latina como en Europa Oriental-. En 1993, después de una prolongada negociación en el Congreso, se plantearon tres alternativas a los trabajadores argentinos: un sistema público de reparto, un sistema mixto en el que el componente de capitalización quedaba bajo administración estatal -la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), del Banco Nación- y otro sistema mixto en el que el componente de capitalización era administrado por AFJPs privadas, sociedades anónimas constituidas con ese único fin. La recaudación de las contribuciones continuaba a cargo del Estado, que las derivaba a las administradoras, y se creaba además una Superintendencia de AFJPs, en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que quedaba a cargo del control del nuevo sistema. Parte de los costos de la transición fue financiada con recursos provenientes de la privatización de la empresa petrolera YPF.

Uruguay

En 1989 hubo un fuerte movimiento de protesta de los jubilados uruguayos contra el deterioro de sus haberes, que culminó en un plebiscito y consiguiente cambio de las reglas constitucionales para el cálculo y reajuste de los beneficios. Durante el gobierno de Luis Lacalle (1990-94), del Partido Blanco (de orientación liberal), se tomaron medidas que contribuyeron a dinamizar la economía, permitiendo que el PBI creciera un 7,3 % en 1994, pero el proceso inflacionario y el déficit fiscal persistieron, con lo que el déficit previsional se duplicó, pasando del 2,5 % del PBI en 1991 a 5,2 % en 1994²⁵. Frente a esa situación, se discutió intensamente la reforma del sistema previsional y varios proyectos fueron enviados al Congreso, pero no llegó a aprobarse ninguno de ellos. Esos proyectos fueron coordinados inicialmente por el Banco de Previsión Social (BPS), institución que administraba las jubilaciones del sector público y defendía la preservación del sistema de reparto. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - organismo directamente subordinado a la presidencia de la República y responsable de la coordinación de todos los ministerios- y el Ministerio de Economía, que defendían la adopción de un sistema mixto, pasaron a ganar espacio en la discusión, recibiendo apoyo del BID, sobre todo a partir de 1993, para profundizar sus estudios y elaborar un proyecto de reforma. Esos estudios mostraron que el costo de la transición hacia un sistema de capitalización completo equivaldría a casi tres veces el PBI del país, que en 1994 era de u\$s 17,5 billones. En ese año la relación entre contribuyentes y beneficiarios era de dos trabajadores activos por cada jubilado.

En 1994 Julio Sanguinetti -del Partido Colorado, ubicado en el centro del espectro político- fue elegido presidente. Su programa de gobierno planteaba reformas estructurales y proponía el cambio a un sistema de previsión

asentado sobre tres pilares: un régimen de reparto (que hoy incluye a quienes ganan hasta u\$s 800), un segundo pilar de capitalización, obligatoria (para los ingresos entre u\$s 800 y 1.500), y un tercero, también de capitalización, con carácter opcional²⁶. Justo antes de que asumiera Sanguinetti comenzaron las negociaciones para dar curso a la reforma previsional.

En 1995, ya en su cargo el nuevo presidente, la economía experimentó un período de desaceleración asociado a la crisis mexicana, aunque comenzó a recuperarse en ese mismo año. La crisis no afectó la marcha de la reforma, facilitada además por el hecho de que era privativa del Ejecutivo la iniciativa en materia de seguridad y de que su aprobación en el Congreso dependía sólo de mayoría simple. El proyecto del Ejecutivo fue negociado en el Congreso por Ariel Davrieux, de la OPP, quien ya poseía antecedentes como técnico en gobiernos anteriores, y por la ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrua (Partido Blanco). Durante su tratamiento se hicieron algunos cambios importantes con respecto a las condiciones de acceso a los beneficios y a las tasas de reposición del sistema, pero su naturaleza mixta permaneció intacta. La ley fue aprobada en setiembre de 1995 y entró en vigencia en abril de 1996. Los costos iniciales de la transición fueron financiados por el BID (u\$s 150 millones) y el Banco Mundial (u\$s 100 millones), ambos negociados por la OPP.

Brasil

En 1994 el Plan Real consiguió revertir el cuadro inflacionario en el que Brasil estaba inmerso desde varios años atrás, contribuyendo con ello a atraer inversiones externas. En 1995, luego de que asumiera Fernando Henrique Cardoso (PSDB), el Plan sufrió un fuerte shock debido a la crisis

mexicana, pero a partir de mediados de año la economía volvió a mostrar signos positivos, los que se mantuvieron hasta 1997. El presidente nombró al diputado federal Reinhold Stephanes (PFL), conocedor de la problemática previsional, como titular del Ministerio de Previsión y Asistencia Social, del cual depende el Instituto de Seguro Social (INSS), responsable de la gestión del sistema de previsión del sector privado, que administra cuentas de casi 30 millones de contribuyentes y paga cerca de 18 millones de beneficios. Los funcionarios públicos federales aportan al Régimen Jurídico Único (RJU), que distribuye tres millones de beneficios. En 1995, a comienzos del mandato, el gobierno federal recaudaba y gastaba en el sistema del INSS cerca de u\$s 32,6 billones, mientras que el RJU insumía u\$s 15,6 billones pero sólo recaudaba u\$s 2,2 billones. El déficit de este último sistema era del 2,5 % del PBI, en tanto que el del primero no superaba el 0,1 % del PBI.

La propuesta de enmienda constitucional enviada al Congreso luego de los primeros meses de gobierno proponía ajustar el sistema de reparto en vigor, aproximando los dos regímenes previsionales, eliminando los privilegios y recuperando el **carácter** contributivo. Frente a las resistencias que generó ese proyecto en la Cámara de Diputados, el Ministerio de Administración y Reforma del Estado y el de Planificación y Presupuesto procuraron modificarlo, poniendo todo el énfasis en la reforma previsional de los funcionarios estatales, que era una de las fuentes principales del déficit público. Este proyecto fracasó y en el Senado se volvió al proyecto original.

En 1997, al agravarse el déficit previsional y aún durante el tratamiento del proyecto en el Senado, la presidencia de la República designó un nuevo equipo para definir una reforma estructural (que sería conocida como “Reforma 2”), encabezado por André Lara Resende, uno de los padres del

Plan Real, el que debería trabajar en forma “aislada” de la burocracia y directamente subordinado al presidente. Los costos de la transición completa del sistema público previsional al de capitalización fueron estimados en casi 200 % del PBI por la Cepal, en 218 % por el IBGE/Ipea y en 250 % por la FGV/RJ27. En 1998, estas estimaciones de costos y la amenaza de una profunda crisis económica llevaron al gobierno a abandonar la “Reforma 2”. A partir de ahí los técnicos del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (y del BNDES quitar) definieron un proyecto que mantenía el sistema de reparto y procuraba garantizar algunas ventajas de la capitalización. El proceso de reforma terminó en 1998 con la aprobación de un texto que introdujo ajustes en el sistema de reparto, permitiendo controlar en el corto plazo las tendencias del déficit explosivo.

Déficit previsional y costo de la transición

Este cuadro general muestra que los tres países compartieron una serie de condiciones comunes. Las respectivas coyunturas económicas eran favorables en el momento en que los Ejecutivos enviaron a sus Congresos los proyectos que sirvieron de base para las reformas implementadas. Los tres sistemas previsionales eran maduros, los costos de la transición eran altos, había una baja relación entre el número de contribuyentes y el de jubilados y ninguno de los países contaba con sólidas instancias de regulación y supervisión de sistemas complementarios²⁸.

En este contexto, dos hechos sucesivos parecen haber marcado diferencias de rumbo en Brasil: hasta 1997 el Ministerio de Previsión y Asistencia

Social contaba con disponibilidades de caja, y en 1998, cuando se evidenció el deterioro de la situación financiera previsional, la situación económica del país también desmejoró (en parte a causa de la crisis económica rusa), de modo que, al contrario de los otros países, Brasil no contó con recursos que le permitiesen financiar a costos aceptables la transición hacia un régimen mixto. Estos hechos sugieren que se debe reconsiderar el papel jugado por los déficit previsionales en la gestación de los procesos de reforma. Al respecto, Madrid señala que “el análisis estadístico no sustenta la visión convencional según la cual los países latinoamericanos privatizaron sus sistemas previsionales en respuesta a los problemas financieros de esos sistemas”²⁹; esta conclusión -que si bien parece adecuada cuando se considera que Uruguay tenía un déficit mayor que el de la Argentina e hizo una reforma menos radical, o que Brasil no hizo una reforma estructural aun teniendo un déficit significativo a partir de 1998-, pierde fuerza cuando se piensa en la situación de Brasil en 1995, la que no era tan diferente a la de los otros dos países cuando éstos pusieron en marcha sus reformas, a no ser por el hecho de que Brasil no enfrentaba déficit previsionales en aquel momento. Ahora bien, ello parece haber sido decisivo para definir el carácter incremental del proyecto de reforma del gobierno brasileño, ya que el déficit impone -como señalaran Mesa-Lago y Muller³⁰- la necesidad de recurrir a subsidios fiscales y a la liberación de recursos por parte del área económica, lo que significa traer a la negociación un actor que por regla defiende la adopción de reformas estructurales. Así, si bien el déficit previsional no representa una condición suficiente para que se promuevan reformas estructurales, como sugiere Madrid, es factible argumentar que cuanto menor es el déficit mayor es la posibilidad de que la burocracia previsional

siga ejerciendo la conducción de la política previsional y, por lo tanto, mayores las chances del gobierno de enviar al Congreso un proyecto de reforma incremental.

Con referencia al papel de los costos de la transición en el proceso de reforma, los casos aquí estudiados corroboran las conclusiones de Brooks, para quien “el costo de la reforma representa un factor adicional por el cual el proceso de progresiva integración entre las economías nacionales encuentra un límite a su propia expansión, mitigando la posibilidad de un ‘desmonte total’ de las políticas sociales”³¹. En síntesis, cuanto más vulnerable es la economía de un país, más difícil le resultará financiar sus costos de transición.

Actores estatales y Poder Ejecutivo

El análisis de la coyuntura económica y de las condiciones del sistema jubilatorio de los tres países mostró que la dimensión del déficit previsional y la capacidad de financiar los costos de transición influyeron en forma decisiva en el curso de sus reformas. Sin embargo, estos hechos no son suficientes para explicar, por ejemplo, por qué en la Argentina, que presentaba un déficit previsional relativamente menor, el gobierno optó por un proyecto bastante radical, o, también, por qué el gobierno brasileño osciló entre tantos proyectos entre 1995 y 1998. A continuación, procuramos explicar que para la comprensión de estos fenómenos es preciso investigar quién condujo de hecho el proceso de elaboración del proyecto de reforma en el Ejecutivo y cómo el poder político estaba distribuido entre el

presidente, los políticos a cargo de los organismos estatales involucrados en la reforma, los burócratas y los técnicos provenientes del sector privado.

El presidente

A diferencia de los presidentes uruguayo y brasileño, Menem presidía un gobierno de mayoría unipartidaria, lo que le permitió contar con mayor homogeneidad política al interior del Ejecutivo y con una “burocracia paralela” en el Ministerio de Economía, liderada por Domingo Cavallo. A este Ministerio se subordinaba, en la práctica, la Secretaría de Seguridad Social, a su vez dependiente del Ministerio de Trabajo, que no poseía suficiente sustento político como para gravitar con peso propio en el proceso de decisión. De esta forma, el presidente argentino disfrutó de amplia libertad para nombrar en el primer escalón de su gobierno a técnicos del sector privado que defendían la necesidad de una reforma de vasto alcance.

Julio Sanguinetti y Fernando Henrique Cardoso también gozaron de autonomía en la definición de quiénes conducirían la reforma, pero tuvieron que negociar su contenido con un mayor número de actores estatales. Sanguinetti delegó en Ariel Davrieux la dirección de la elaboración del proyecto de reforma, nombrándolo en la OPP. Factores decisivos para garantizar el éxito del proceso de reforma fueron la gran confianza depositada por el presidente en Davrieux, el alineamiento entre éste y el ministro de Economía, la capacidad política del presidente para alinear también al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conducido por otro partido de la coalición política, así como para marginar al BPS, que era

favorable a mantener el régimen de reparto y había participado activamente de las negociaciones durante el gobierno anterior.

En ese contexto, una comparación entre los actos de los gobiernos Lacalle y Sanguinetti en el tema previsional pone en cuestión la idea de que la fragmentación partidaria tiende a debilitar políticamente al Ejecutivo³²: aun cuando ambos eran gobiernos de coalición, la capacidad de Sanguinetti en coordinar a los actores del Ejecutivo garantizó el éxito de una reforma que el propio Lacalle intentara inútilmente y en repetidas veces. Eso no significa sin embargo que no haya habido tratativas con los miembros de la coalición; al contrario, tal como en el mandato anterior, el Partido Blanco defendió al sector público y en esa segunda ronda de la negociación consiguió incluir iniciativas que aseguraban al BPS un papel mayor del previsto inicialmente en el proyecto de Davrieux; finalmente, en el proceso el Banco quedó como responsable de la recaudación de todas las contribuciones y de la organización de una administradora de fondos cuyos accionistas fuesen entidades estatales³³.

Por su parte, Cardoso entregó al Ministerio de Previsión y Asistencia Social la conducción de la reforma, pero al interior del Ejecutivo la discusión de la cuestión previsional resultó trabada por actores con preferencias políticas y posiciones institucionales muy diversas. Así, el proceso de elaboración y negociación del proyecto de reforma involucró, más o menos intensamente, además del MPAS, al Ministerio de la Administración y Reforma del Estado (cuyo ministro, Luiz Carlos Bresser Pereira, pertenecía al PSDB), que tenía competencia en el problema previsional de los funcionarios públicos, los ministerios del área económica, Hacienda (Pedro Malan) y Planificación y Presupuesto (José Serra, PSDB), y aun el Gabinete de la Casa Civil (Clóvis

Carvalho). Dada la cantidad de actores involucrados es dable suponer la divergencia de intereses entre los miembros de la coalición (PSDB y PFL), entre el área previsional (mantener el sistema de reparto) y el área económica (adopción de un sistema mixto) y aun más, al interior de ésta, entre “liberal-desarrollistas” del Ministerio de Planificación y “fundamentalistas” del Ministerio de Hacienda³⁴.

Para lidiar con tal heterogeneidad de posiciones, el gobierno de Cardoso implementó algunos mecanismos de coordinación: la secretaría ejecutiva de los ministerios fue mantenida -como en el gobierno de Collor- como cargo de confianza del presidente; quedaron subordinadas las asesorías parlamentarias y jurídicas de los ministerios a la Casa Civil; y se creó una Cámara de Política Económica, que discutía semanalmente la marcha de las principales cuestiones a enfrentar por el gobierno. Esos mecanismos, combinados con la estabilidad económica como prioridad del gobierno, permitieron al presidente contar con un criterio único y objetivo para orientar sus elecciones en los diferentes momentos del proceso de reforma, a saber, el impacto que los diferentes proyectos tendrían sobre las cuentas públicas de corto plazo.

Los actores políticos

En la Argentina, el hecho de que el presidente tuviera mayoría unipartidaria en el Congreso redujo los recursos con que contaban los políticos para disputar cargos en el Ejecutivo y contribuyó a minimizar la fragmentación de su partido. Cabe notar que en esta situación no pierden sólo los políticos

de los “otros” partidos, puesto que el propio partido de gobierno bien puede llegar a tener asimismo su propio espacio político reducido. Desde esta perspectiva, el hecho de que Menem no precisara contrabalancear la presencia de los “otros” partidos al interior del Ejecutivo le dio mayor libertad para fortalecerse. Al seguir esta estrategia y nombrar cuadros técnicos provenientes del sector privado para conducir la política económica, Menem contribuyó a la definición de un proyecto de reforma bastante radical en sus primeras versiones.

En el caso de Uruguay, el resultado electoral de 1994, en que el victorioso Partido Colorado obtuvo sólo el 24 % de los escaños del Congreso, parece haber sido decisivo para reforzar la coalición de los partidos Colorado y Blanco y llevar adelante, en 1995, la reforma previsional³⁵. No obstante, si bien la coalición dio su respaldo a la rápida aprobación del proyecto, también contribuyó a “suavizar” su contenido al obligar a Davrieux a negociar sus posiciones. Así, los actores políticos tuvieron un papel central en la negociación del proyecto.

En Brasil, tanto el partido del presidente, el PSDB, como el PFL, que integraba la coalición de gobierno, estuvieron activamente involucrados en la elaboración del proyecto de reforma. El costo de esa composición, que ayudó a garantizar la base de sustentación del gobierno en el Congreso, fue el de una reforma mínima, ya que la profusión de intereses condujo a la formación de muchas oportunidades de veto³⁶.

Las burocracias

La burocracia uruguaya era bastante frágil, sea por su estructura, sea por su capacidad de producir proyectos. Cabe recordar que durante el gobierno de Lacalle los proyectos que defendieron el mantenimiento del sistema de reparto fueron formulados por el BPS y no por la Secretaría de Seguridad, que era, en principio, la responsable de la política previsional. El BPS estuvo lejos, sin embargo, de tener hegemonía dentro del Ejecutivo: el Ministerio de Economía fue inicialmente encargado en la formulación de un proyecto de reforma, y en 1993 la OPP pasó a contar con un programa propio para estudiar el sistema previsional y las alternativas de reforma. Los trabajos de esos varios grupos, sumados al de las comisiones técnicas y políticas organizadas por el gobierno electo en 1994, permitieron que el Ejecutivo contase con una propuesta ya madura antes de enero mismo de 1995, lo que contribuyó a agilizar el proceso de reforma. El nuevo sistema garantizó renovadas y permanentes funciones administrativas a la OPP, al Banco Central y al BPS, el cual, aunque al margen de la negociación de la reforma, tuvo un lugar reservado en el nuevo sistema, como ya se apuntara.

En la administración de Menem la burocracia previsional también era frágil: la Secretaría de Seguridad disponía de menos de cincuenta funcionarios, y después de Schulthess (1991-95) tuvo otros siete titulares hasta 2001. No obstante, en el gobierno anterior esa secretaría contaba con una burocracia capaz de producir proyectos de reforma conforme a su posición institucional: uno en 1984, basado en la lógica de la seguridad social, y otros dos en 1986 y 1990, que proponían el ajuste del sistema de reparto en vigor. Con la reforma se abrieron nuevos espacios institucionales que fueron ocupados por una nueva categoría profesional. Fueron creadas las AFJPs, entre ellas la estatal AFJP-Nación, y la Superintendencia de las AFJPs,

ligada a la Secretaría de Seguridad Social, que hoy cuenta con casi trescientos funcionarios.

En Brasil, el hecho de que el Ministerio de Previsión y Asistencia Social contara con 1.500 funcionarios es un primer índice de que su burocracia previsional era más robusta que las de los otros dos países³⁷. Además, la existencia de un proyecto de reforma ya listo, elaborado en 1994 para la revisión constitucional, y la disponibilidad de superávit de caja fueron decisivos para garantizar el papel central que el MPAS asumió al comienzo del mandato de Cardoso, tanto en defensa del sistema de reparto como en la conducción de la reforma.

En cuanto a la burocracia económica, los tres países contaban con grupos institucionalizados que, aunque activos en el debate sobre la necesidad de ajustar el sistema previsional, no llegaron a formular ningún proyecto oficial de reforma. En la Argentina la burocracia económica quedó subordinada al equipo de Cavallo. En Uruguay, en 1995, su papel fue asesorar al equipo que trabajaba en la redacción del proyecto, constituida básicamente por abogados. En Brasil, esa burocracia vetó alternativas que implicasen aumento del déficit fiscal y garantizó la posibilidad constitucional de instituir un sistema de previsión complementario para los funcionarios públicos.

Conclusiones

Hemos procurado mostrar aquí que la naturaleza -incremental, mixta o radical- de las reformas previsionales implementadas en los '90 en la Argentina, Uruguay y Brasil no puede ser explicada sólo como resultado de las resistencias que actores sociales y políticos ofrecieron a proyectos

radicales, o de restricciones dictadas por la política económica o previsional, tal como lo hace buena parte de la literatura sobre el tema. Sostenemos que hay un juego de poder al interior del Poder Ejecutivo por la conducción del proceso de reforma, y que en cada país diferentes recursos de poder estuvieron a disposición de los actores estatales.

Las variables analizadas a lo largo del artículo aparecen esquematizadas en los cuadros 1 y 2 de acuerdo con su potencial contribución para desencadenar una reforma radical. Así, por ejemplo, tanto la disponibilidad de crédito para financiar la transición como la fragilidad de la burocracia previsional argentina fueron computadas como variables positivas, o sea, como condiciones favorables a la elaboración de proyectos radicales. Se esperaba, de esta forma, que el país que presentase mayores condiciones positivas fuese aquel en que el Ejecutivo hubiese enviado al Congreso la propuesta de reforma más radical.

El cuadro 1 muestra que en los tres países la coyuntura económica era favorable durante el proceso de elaboración del proyecto de reforma, y que la Argentina y Uruguay encontraron formas de financiar al menos parte de los altos costos de la transición implicados en la reforma del sistema. Las condiciones en que se encontraban los tres sistemas previsionales también se asemejaban: eran maduros y presentaban baja relación entre el número de contribuyentes activos y de beneficiarios, pero Uruguay registraba un déficit más acentuado. Finalmente, ninguno de los tres países contaba con un fuerte y bien regulado mercado privado de previsión complementario.

CUADRO 1

Propensión hacia reformas radicales según la coyuntura económica y el sistema previsional en la Argentina, Uruguay y Brasil

Coyuntura económica y sistema previsional	Argentina	Uruguay	Brasil
Comportamiento de la economía	+	+	+
Disponibilidad de crédito	+	+	-
Relación activo/pasivo en el sistema previsional	-	-	-
Déficit previsional	-	+	-
Costo de la transición	-	-	-
Previsión complementaria y órganos de regulación	-	-	-

Nota: El signo positivo indica que el comportamiento de la variable favorece una reforma radical. A su vez, el signo negativo indica una condición que reduce la viabilidad de una reforma radical.

Según el cuadro 1, si el tipo de proyecto de reforma fuese determinado sólo por las condiciones económicas y previsionales, Uruguay debería haber presentado el proyecto más radical, pero si se consideran las características del Ejecutivo otra es la situación. El cuadro 2 muestra que la burocracia previsional brasileña era más fuerte que las de los otros dos países; que solamente en Uruguay y en Brasil los políticos de la coalición gobernante detentaban cargos jerárquicos en el Ejecutivo durante el proceso de elaboración del proyecto de reforma; y que sólo en el gobierno argentino había un grupo de técnicos provenientes del sector privado. O sea, los diferentes actores estatales dispusieron en cada país de diferentes recursos para defender el proyecto que cada uno reconocía como el más adecuado económica y políticamente o que le reservaría el mayor espacio de poder político en la gestión del nuevo sistema previsional.

CUADRO 2

Propensión hacia reformas radicales según el poder de los actores estatales en la Argentina, Uruguay y Brasil

Actores estatales	Argentina	Uruguay	Brasil
-------------------	-----------	---------	--------

Presidente	+	+	+
Políticos (coalición)	+	-	-
Burocracia previsional	+	+	-
Técnicos del sector privado	+	-	-

Nota: Idem cuadro 1.

En la Argentina, el ascenso del grupo de técnicos aludido fue posibilitada por la combinación entre una calamitosa situación económica y las condiciones internas al Ejecutivo, en el que la burocracia era frágil y los actores políticos perdieron fuerza gracias a la mayoría unipartidria alcanzada por el presidente. A partir de ello progresó el proyecto Menem-Cavallo, Schulthess fue designado en la Secretaría de Seguridad Social y se elaboró una propuesta de reforma mucho más radical de lo que podría esperarse fuese defendida sea por la burocracia previsional, sea por la burocracia económica. Cabe destacar asimismo que el grupo responsable de la elaboración y negociación del proyecto pasó a integrar la Superintendencia de las AFJPs, lo que muestra que el proceso de reforma desemboca no sólo en un nuevo sistema previsional, sino también en la construcción de nuevos espacios institucionales que aseguran nuevos recursos de poder a quienes los ocupan.

En Uruguay, Sanguinetti consiguió sacar provecho del susto electoral de 1994, en que los partidos Colorado y Blanco se vieron amenazados por la coalición de izquierda, para limar las diferencias entre ellos y excluir del proceso al BPS, que era contrario a la reforma. A pesar de que el presidente ya había definido la opción por una reforma mixta en su programa de gobierno, la fuerte presencia de los actores políticos en el proceso de elaboración del proyecto de reforma implicó muchas concesiones, lo que contribuyó a la definición de un proyecto bastante moderado, por lo que

buena parte del sistema de reparto fue mantenido y se garantizó la existencia de una administradora pública. O sea, la fuerza de los actores políticos al interior del Ejecutivo contribuyó a promover una reforma mucho menos radical de lo que cabría suponer dada la debilidad de su burocracia previsional, el tamaño del déficit y, asimismo, las condiciones favorables para financiar los costos de la transición.

En Brasil, la fuerza de los actores políticos y de la burocracia previsional constituyeron obstáculos concretos al avance de reformas radicales. Esas condiciones, sumadas al superávit de caja en el Ministerio de Previsión y Asistencia Social en 1995, desarmaron a quienes veían la introducción del sistema de capitalización como una solución al problema previsional brasileño y favorecieron, en cambio, a quienes defendían el sistema de reparto. Cuando, en 1997, quedó en claro que el sistema jubilatorio del sector privado enfrentaba déficit considerables, se amplió casi automáticamente el espacio del área económica en la conducción de la reforma y se pasó a elaborar oficialmente dentro del Ejecutivo una alternativa de reforma que contemplaba la introducción de la capitalización. En ese momento, en que la posición de la burocracia previsional estaba debilitada y los actores del área económica ganaban espacio en la conducción de la reforma, fue la propia coyuntura económica desfavorable la que hizo inviable el avance de la propuesta, entonces en estudio, de introducción del sistema de capitalización.

El análisis conjunto de las variables esquematizadas en los dos cuadros apunta al Ejecutivo brasileño como el de menor propensión a implementar reformas radicales, seguido por Uruguay y la Argentina, en ese orden. Tales resultados son coherentes con la naturaleza de los proyectos finalmente

presentados, mostrando que a partir de las variables analizadas es posible construir una explicación plausible sobre el papel de la coyuntura económica, de las condiciones del sistema previsional y de las relaciones de poder en el Ejecutivo en el curso de las reformas analizadas. En sentido más amplio, sugieren también que hacer viable un proceso de cambio de las políticas públicas significa alterar no sólo el equilibrio de poder entre los actores sociales, sino también entre los actores estatales.

* Este artículo es una versión revisada del texto publicado originalmente en la revista *Novos Estudos* (Nº 61, noviembre de 2001, Cebrap, San Pablo). El trabajo presenta los resultados de la investigación “O Poder Ejecutivo y a previdência social na América Latina”, realizada en el Cebrap con apoyo de Fapesp. Agradezco a Ana María Mustapic y Carlos Filgueira la hospitalidad y las orientaciones para realizar la investigación en la Argentina y en Uruguay, y al grupo de Política y Políticas Públicas del Cebrap, a Sônia Draibe y Robert Kaufman por el apoyo y las sugerencias recibidas. La autora agradece también los comentarios recibidos de los evaluadores de *Novos Estudos* y de *Desarrollo Económico*.

** Doctorada en el área de Estado y Políticas Gubernamentales de la Universidad de Campinas (Unicamp) e investigadora del Cebrap. Dirección electrónica: <veraspc@uol.com.br>.

1 En ambos sistemas hay correspondencia entre contribución y beneficio, si bien en el de reparto existe un mayor énfasis en la redistribución del ingreso, como se destacará más adelante.

* Un concepto equivalente al que el autor utiliza en este caso es el de reformas *marginales*, es decir reformas que introducen cambios parciales al sistema de reparto público.

2 Cf. Estelle James y Sarah Brooks: “A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário”, en MPAS: *A economia política da reforma da Previdência*, Brasília, 2001 (col. Previsión Social, serie Traducciones, vol. 9); Raúl Madrid: “The politics and economics of pension privatization in Latin America”, *Latin American Research Review*, 37(2), 2001; Carmelo Mesa-Lago y Katharina Muller: “The politics of pension reform in Latin America”, Pittsburgh, 2001 (mimeo); Carol Graham y otros: *Improving the Odds*. Washington DC, BID, 1999; Carlos Filgueira y Fernando Filgueira: “Taming Market Reforms”, Washington DC, BID, 1998 (serie Documentos de Trabajo); Katharina Muller: *The Political Economy of Pension Reform in Central Eastern Economies*, Northampton, Edward Elgar, 2000.

3 Tales reformas privilegiaron la liberalización de las barreras comerciales, la privatización de las empresas estatales y la ampliación del papel del mercado en el proceso de regulación de la economía. Cf. Stephan Haggard y Robert Kaufman: “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”,

Desarrollo Económico, Buenos Aires, vol. 35, N° 139, 1995; Osvaldo Iazzetta: *Las privatizaciones en Brasil y Argentina*, Rosario, Homo Sapiens, 1996; Stephan Kay: "Globalization, politics, and social security reform", Los Angeles, 1997 (mimeo); Javier Corrales: "¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado?", *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 153, 1999.

4 Kay (op. cit.) enfatizó la disputa entre los sectores ligados al "viejo modelo económico", tales como los sindicatos de la industria y del sector público, y aquellos ligados a la "nueva economía", como el sector de servicios y empresarios ligados al comercio internacional y al sistema financiero.

5 Al analizar las reformas en Venezuela, Corrales (op. cit.) mostró que la crisis no fue condición suficiente para la promoción de reformas, las cuales sólo se produjeron cuando el presidente obtuvo la cooperación del Congreso.

6 Para Haggard y Kaufman (op. cit., p. 359), "países con mayor capacidad tecnocrática y administrativa disponen de mayor gama de opciones, dado que pueden combinar más efectivamente la política de liberalización económica con una intervención estatal de apoyo y tienen capacidad de explorar respuestas más heterodoxas".

7 Las relaciones Ejecutivo-Legislativo fueron analizadas en función del número de partidos presentes en el Congreso (James y Brooks, op. cit.) y de los poderes legislativos del presidente (Argelina C. Figueiredo y Fernando Limongi: *Ejecutivo y Legislativo na nova ordem constitucional*, Río de Janeiro, Ed. FGV, 1999), y el grado de democracia fue inferido a partir de los derechos políticos y de las libertades civiles existentes en cada país (Mesa-Lago y Muller, op. cit.).

8 Cf. Kay, op. cit.; Filgueira y Filgueira, op. cit.; Nelson Noya y otros: *Efectos económicos y políticos de la reforma en la seguridad social en Uruguay*, Montevideo, Cinve, 1998; José Busquets: *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia*, Río de Janeiro, tesis de doctorado, Iuperj, 2001.

9 Cf. Monika Queisser: *Pension Reform: Lessons from Latin America*, París, OCDE, 1998; Elaine Fultz y Markus Ruc: "Pension reform in Central and Eastern Europe: emerging issues and patterns", *International Labour Review* (Ginebra), 140 (1), 2001; Sarah Brooks: "Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an era of capital mobility", Durham, Duke University, 2000 (mimeo); Graham, op. cit.; Muller, op. cit.; Madrid, op. cit.; Mesa-Lago y Muller, op. cit.

10 Terry M Moe: "The positive theory of public bureaucracy", en Dennis C Mueller: *Perspective on Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Bruce Ackerman: "The new separation of powers", *Harvard Law Review*, 113(3), 2000.

11 Situación que se agravaría en el presidencialismo de coalición (cf. Grace I. Deheza, *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*, Florencia, tesis de doctorado, Instituto Universitario Europeo, 1997; Otávio Amorim Neto y Kaare Strom: "Duverger revisited: presidential power in European parliamentary democracies", Atlanta, 1999 (mimeo).

12 John W. Kingdom: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York, Harper Collins College Publishers, 1995.

13 Kathryn Sikkink: "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 32, N° 128, 1993; Haggard y Kaufman, op. cit.; Iazzetta, op. Cit.

14 Ese conjunto de países incluye también a Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú (cf. Brooks, op. cit.; Mesa-Lago, op. cit.).

15 Cf. Vera S. Coelho: “A reforma da previdência y el jogo político no interior do Ejecutivo”. *Novos Estudos*, No 55, 1999.

16 En la Argentina, el 21% de los beneficiarios permanecieron en el antiguo sistema de reparto y el 79% restante ingresó en el nuevo sistema. Para estos últimos el pilar público quedó restringido a una pensión universal básica.

17 Según Luis Camacho, gerente de la Asesoría Económica y Actuarial del Banco de Previsión Social (BPS), si todos los contribuyentes uruguayos optasen por el nuevo sistema, el Banco pasaría a administrar el 25 % de lo que constituía el sistema previsional público en 1995, ya que el BPS siguió administrando el régimen de reparto las contribuciones y beneficios hasta un techo de u\$s 800 (cf. entrevista de la autora, 05/04/01). Tanto en Uruguay como en la Argentina el sistema de capitalización cuenta con administradoras públicas. Quitar

18 Esos costos representan los compromisos con jubilados y pensionados, por un período de mas de cincuenta años, el reconocimiento de la deuda de los trabajadores activos, que ya habían aportado y adquirido derechos como futuros beneficiarios, y los costos asistenciales asociados al pago de pensiones mínimas para las capas pobres de la población.

19 Cf. Ernesto Isuani y Jorge San Martín: *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires, Miño y Dávila Eds., 1993.

20 Véase la variación del PBI argentino, que después de bajar un 6,2 % en 1989 pasó a crecer entre 1990 y 1994 a tasas de 0,1 %, 8,9 %, 8,7 %, 6,5 % y 5,5 %, respectivamente (cf. Carlos Acuña: *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995).

21 Cf. Juan C. Torre y Pablo Gerchunoff: *La economía política de las reformas institucionales en Argentina*, Washington DC, BID, 1999 (Documento de Trabajo R-349).

22 La Fundación Mediterránea, con sede en Córdoba, hacía trabajos de consultoría y fue presidida hasta 1990 por Cavallo. Muchos de los técnicos que lo asesoraron en el gobierno fueron reclutados allí.

23 Cf. Guillermo V. Alonso: *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires, Miño y Dávila Eds./Flacso, 2000.

24 Cf. Walter Schulthess y Gustavo Demarco: *Argentina: evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma*, Santiago de Chile, Cepal/Pnud, 1993. Esos cálculos consideraron el valor estipulado por las normas legales y en el que efectivamente estaba siendo pagado.

25 Cf. Filgueira y Filgueira, op. cit.; Rodolfo Saldain: *Reforma jubilatoria*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995. Como resultado de las nuevas reglas definidas a partir del plebiscito de 1989, el cociente de la división del valor medio jubilatorio por el valor medio del salario saltó de 0,582 en 1989 a 0,775 en 1991.

26 Cf. Alvaro Forteza, (ed.). *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales*, Montevideo, Universidad de la República, 2000.

27 El FMI calculó que en el año 2000 los gastos directos en pensiones públicas, sumados al costo del servicio de la deuda incurrida para pagarlas, llegaban a casi el 10% del PBI.

Simulaciones hechas en la misma ocasión indicaban que, manteniendo las condiciones de junio de 2000, los déficit del régimen general y del RJU aumentarían a R\$ 20 y R\$ 23 billones, respectivamente, en 2005, y a aproximadamente R\$ 40 billones cada uno en 2010 (cf. Banco Mundial, Unidade de Administração Brasil, Região da América Latina y Caribe: *Brasil: questões críticas da previdência social*, Brasília, 2000 (Relatório no 19.641-BR). Así, la situación de los dos sistemas aún después de la reforma de 1998 requiere atención.

28 Cf. Queisser, op. cit.; Noya, op. cit.; Vera S. Coelho: *O Poder Ejecutivo e a previdência social na América Latina* (relatório de pesquisa). San Pablo, Cebrap, 2001.

29 Madrid, op. cit., p. 23.

30 Mesa-Lago y Muller, op. cit.

31 Brooks, op. cit., p. 35.

32 Cf. Luiz E. González: *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo, ICP/FCU, 1993; Daniel Chasqueti, y Juan A. Moraes: “Ciclos de gobierno y productividad política en el Uruguay”, Montevideo, 1997 (mimeo).

33 Esa administradora debía tener como accionistas al Banco República (que se quedó con el 51 % de las acciones), por ser el principal banco del país, al BPS (que terminó quedándose con el 37 % de las acciones) en tanto ente administrador de la seguridad social, y algunos otros bancos estatales (entre ellos el Banco de Seguros del Estado, que se quedó con el 12 %).

34 Cf. Brasílio Sallum Jr.: “O Brasil sob Cardoso”, *Tempo Social*, 11 (2), 1999.

35 Cf. Filgueira y Filgueira, op. cit.; Busquets, op. cit.

36 Cf. Ellen Immergut: “As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça y na Suécia”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(30), San Pablo, 1996; George Tsebelis: “Processo decisório en sistemas políticos. *Veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34), 1997.

37 El Instituto Nacional de Previsión Social, responsable de la administración del sistema previsional, cuenta con 41.626 funcionarios.