

Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay¹.
(2003-2010)

Dr. José M. Busquets
Lic. Nicolás Pose Departamento
de Ciencia Política Facultad de
Ciencias Sociales Universidad de
la República
busquets@chasque.net
npose07@gmail.com

Paper preparado para el Congreso de ALACIP, Lima, Julio, 2015

Palabras clave

Políticas Públicas, Seguridad Social, Re-reformas.

¹ Corresponde agradecer al Profesor Adjunto Mst. Cr. Hugo Caussade y a la Encargada de la Sala Bloomberg, Economista Matilde Peñagaricano de la Facultad de Ciencias Económicas por el su apoyo en el acceso a información y en la elaboración del argumento en relación al acceso al mercado financiero internacional.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto el estudio de los contenidos y los procesos de las denominadas re-reformas o segundo round de reformas del sistema de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay.

En primer término, el objetivo es caracterizar los nuevos contenidos de re-reformas de los sistemas de pensiones, en los períodos de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Argentina (leyes Nos. 26.222 y 26.425); en los períodos de gobierno de Evo Morales (ley No. 065); y de Michelle Bachelet de Chile (ley No. 20.255) y Tabaré Vázquez de Uruguay (ley No. 18.395), de manera de facilitar un análisis comparativo sistemático.²

En segundo lugar, se construyen cuatro hipótesis teóricas a partir del examen en primer lugar de la literatura teórica desarrollada a partir del análisis de casos en los países desarrollados y luego de los casos en los países en desarrollo.

En tercer y último lugar, se elaboran argumentos provisorios explicativos de las re-reformas, siguiendo el método comparativo booleano, a través del diálogo de la evidencia empírica con la literatura teórica.

² En este punto seguimos básicamente lo que sostuvimos con el Dr. Alvaro Rodríguez Azcue en un paper presentado en las Jornadas de la FCS en el 2010.

Las re-reformas en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay.

En primer lugar nos trazamos como primer objetivo ensayar una caracterización de las re-reformas o segundo round de reformas³ de los cuatro casos escogidos: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. Para ello hemos seleccionado los hechos, las decisiones y medidas normativas más relevantes que, a nuestro juicio, equilibran la amplitud y la profundidad de los procesos.

1.1. El caso de Argentina

Para entender la re-reforma del sistema jubilatorio en la República Argentina, es necesario retrotraernos al gobierno de Néstor Kirchner, que discurre entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007, período en el que se procesa lo que hemos denominado el primer tiempo de un único proceso de reforma; para luego referirnos al actual gobierno de Cristina Fernández, en el que se juega el segundo tiempo y completa el ciclo de re-reforma del sistema jubilatorio y pensionario⁴ (Datz, 2012).

En un primer momento se identifican una serie de medidas que persiguen el objetivo de mejorar la cobertura. Por ejemplo se atenúan las condiciones de acceso a las pensiones no contributivas con el Plan Mayores de marzo de 2003; pero también jugarán un papel muy relevante, con el mismo objetivo, el régimen de facilidades de pago para trabajadores autónomos, conocida normalmente como ley de moratoria previsional (ley 24.476) y de retiro anticipado de diciembre de 2004 (ley 25.994).

Luego, se continúa como una modificación gradualista y de apariencia poco ambiciosa. Se impulsan una serie de enmiendas legislativas no estructurales que se presentan como mejoras del sistema mixto preexistente en sus dos pilares o componentes. Por ejemplo, se establece un mínimo de pensión en el régimen de capitalización y un tope para el costo de las comisiones de las administradoras. Se subraya la importancia de asegurar al afiliado la libre opción del régimen jubilatorio (público y privado), opción que se replantearía regularmente cada cinco años. Tal

³ Re-reformas es la denominación acuñada por Mesa-Lago, en tanto segundo round de reformas es la denominación utilizada por Fabio Bertranau.

⁴ Datz coincide con lo afirmado por Azcue y Busquets en 2010 de que la nacionalización de los fondos privados de pensiones en 2008 fue sólo la última etapa de un proceso iterativo de la intervención del Estado, en función de la dinámica de la deuda pública.

formulación contrasta con el carácter preceptivo que tienen los sistemas clásicos de seguridad social, donde la voluntad del afiliado tiene un nulo papel, o en algunos casos un papel muy limitado. La opción que se le planteaba al afiliado era entre el sistema de capitalización individual (privado) y el de reparto o de solidaridad intergeneracional (público).

Además, se establecieron diferentes mecanismos que fortalecieron la incorporación al sistema público. Por ejemplo los que no optaban dentro del plazo previsto en la ley, el sistema les asignaba de oficio el régimen público; aquellos afiliados que con una edad relevante no habían acumulado en su cuenta una suma que les permitiera acceder a una pensión mínima, pasaron de pleno derecho al régimen público. Este proceso había tenido ya un antecedente, en el que se habían aprobado las desafiliaciones de los maestros, investigadores, diplomáticos y empleados judiciales.

Finalmente, el cambio radical de carácter estructural será en diciembre de 2008 con la ley No. 26.425 que termina eliminando la capitalización individual, luego de 14 años de régimen mixto, creando en su lugar el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.). La sustitución supuso volver al régimen de reparto y de administración pública, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (A.N.S.E.S), el organismo de gestión de seguridad social más importante.

Por otra parte, se resolvió un tema que había originado en los últimos diez años una gran litigiosidad, la revaluación o indexación automática de las pasividades. Dicho tópico ha motivado la promoción de ciento de miles de juicios y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como, en los últimos años, el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Finalmente, se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad que pasa a estar administrado por ANSES, de acuerdo a reglas en materia de inversiones similares a las que poseían las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones; y también se crea un Comité Legislativo de Supervisión de 2008.

La ley de creación del sistema integrado de previsión argentino, fue aprobada por el partido de gobierno Partido Justicialista y el Frente para la Victoria, el Partido Socialista y obtuvo el apoyo parcial de la Coalición Cívica-A.R.I. Juntos sumaron en la Cámara de Diputados 166 votos afirmativos sobre 137 y en la Cámara de Senadores 46 afirmativos sobre 65. En cambio, se opusieron el Partido Propuesta Republicana (PRO), la Coalición Cívica –A.R.I. y la Unión Cívica Radical (UCR). Según Carmelo Mesa-Lago no se tomaron en cuenta los resultados del proceso de diálogo realizado en el curso del 2001⁵.

1.2 El caso de Bolivia.

El gobierno de Evo Morales se desarrolló en una primera oportunidad a partir del 22 de enero de 2006 y en una segunda oportunidad a partir del 22 de enero de 2010. La Constitución de 2008 estableció que la seguridad social debería ser manejada por el Estado. Posteriormente, en diciembre de 2010, mediante la ley No. 065, Nueva Ley de Pensiones se aprobó una reforma que contiene: el pilar de capitalización continua, pero gestionado por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo dentro del Ministerio de Economía y Finanzas; el nuevo primer pilar que prevé un mínimo beneficio después de 10 años de contribuciones y 58 años, financiado con contribuciones adicionales por parte de los empleadores de 3 % del salario del trabajador, ingresos de impuestos y rentas generales; las mujeres pueden reducir la edad jubilatoria en un año por cada hijo hasta un máximo de tres; asimismo un régimen para los mineros que se podrán jubilar a los 56 años o a los 51 años si trabajan en condiciones insalubre. Asimismo, se integra la pensión social básica no contributiva y universal (Renta Universal de la Vejez o Renta Dignidad) en el sistema y finalmente, se habló de la transición a lo que denominan sistema integral de pensiones. La pensión no contributiva es financiada con recursos provenientes del impuesto a los hidrocarburos (30 % del total) y dividendos de las empresas públicas capitalizadas.

La ley fue aprobada por el partido de gobierno, el partido Movimiento al Socialismo, pero contó con un acuerdo previo con la Central Obrera Boliviana (COB), al punto que la nueva ley fue

⁵ Para un análisis más detallado consultar The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance de C. Arza, 2012. International Journal of Social Welfare 21.

firmada en la sede de la principal central de trabajadores como gesto simbólico ⁶. Asimismo, hay que anotar que mientras que el gobierno considera que el nuevo sistema será financieramente sustentable por lo menos en los próximos 35 años, los líderes empresariales han criticado la nueva ley manifestando que no es sustentable.

1.3 El caso de Chile.

El gobierno de Michelle Bachelet que se desarrolló entre marzo de 2006 y marzo de 2010 tuvo en agenda desde el inicio de su gestión la reforma del sistema de pensiones y la logró concretar mediante la ley No. 20.255 de julio de 2008.

La nueva reforma chilena supuso: a) la creación de un nuevo pilar solidario que absorbió los programas no contributivos que eran de naturaleza acotada. El esquema único garantiza a todos los individuos mayores de 65 años que pertenezcan al 60 % más pobre de la población el acceso a una pensión básica garantizada independiente de su historial contributivo. Este programa brinda subsidios por vejez e invalidez financiados por el Estado; b) el fortalecimiento del pilar contributivo (contribuciones obligatorias para trabajadores independientes, plan de ahorro previsional voluntario colectivo e incentivo para trabajadores de ingresos bajos y medios); b) medidas tendientes a mejorar la equidad de género, concretamente se implementó un bono por cada hijo nacido vivo, pagadero a las mujeres al cumplir los 65 años y de monto equivalente a 18 cotizaciones por el salario mínimo; c) aumento de incentivos a la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con el consiguiente abatimiento de las comisiones; y d) una flexibilización del régimen de inversiones para las Administradoras.

La aprobación de la ley que hizo posible la re-reforma fue ampliamente negociada en las dos cámaras legislativas con la oposición partidaria y se logró un acuerdo total en todo el arco político partidario.

⁶ Bolivia Powers retirement age as part of radical pension reform. Palash Ghosh, International Business Times, December, 13, 2010.

1.2. El caso de Uruguay.

El gobierno de Tabaré Vázquez que se desarrolló entre marzo de 2005 y marzo de 2010, aprobó varias leyes y decretos que modificaron el sistema jubilatorio.

Un primer capítulo, que se inscribe en un paquete de medidas tendientes a mejorar los guarismos de formalización del empleo, en la que se destaca la convocatoria a los Consejos de Salarios y la ley No. 17.963 del 2006. En ésta última se promueve la efectiva inclusión social al régimen previsional, se establecen reglas más flexibles para la regularización de los aportes al Banco de Previsión Social, tanto para empresas como para trabajadores no dependientes, y se instaura por primera vez en la historia, un régimen de beneficios para los buenos pagadores.

En junio de 2008, a través de los decretos 281/008 y 291/008, se concreta la posibilidad de desafiliación para aquellos que no estaban obligados en 1996 a afiliarse al régimen mixto y optaron por hacerlo voluntariamente.

También en 2008 se aprueba la ley No. 18.241, denominada de asistencia a la vejez, una prestación no contributiva que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables.

Asimismo, la ley No. 18.395 que por su parte, flexibilizó el acceso al régimen jubilatorio, modificando todas las causales jubilatorias, destacándose la rebaja de los años de servicios en el caso de la causal común, donde se pasa de 35 años a 30 años.

En síntesis, al igual que en el caso de las reformas liberales que las antecedieron, podríamos clasificar las nuevas reformas, como estructurales en el caso de Argentina y Bolivia y como paramétricas, en el caso de Chile y Uruguay. Asimismo, mientras que en Chile y Uruguay las reformas contaron con un apoyo casi unánime en el caso de Chile y unánime en el caso de

Uruguay, en Argentina y Bolivia dividieron al gobierno de la oposición dentro del sistema político⁷.

1. Modalidades de Diálogo o Debates en la previsión social.

En Argentina, durante 2001 se realizaron Mesas Redondas por iniciativa del Poder Ejecutivo. Tales debates, en los que intervinieron expertos de reconocimiento internacional, actores sociales y políticos nacionales, concluyeron con la publicación del Libro blanco de la previsión social en mayo de 2003.

En Chile, se conformó el Consejo Asesor Presidencial, conocido como Comisión Marcel⁸ compuesto por 15 profesionales con amplia representatividad que se encargó de relevar las opciones de la sociedad organizada, resultando que el 90 % de las recomendaciones fueron incorporadas en la propuesta del Poder Ejecutivo. La duración del Consejo fue de 3 meses, posteriormente, el tema se trató en un Comité de Ministros⁹.

En Uruguay, se implementó un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social¹⁰, a través de 5 mesas, que contaron con la participación representativa de la sociedad organizada y en menor medida de los partidos políticos, a pesar de la amplitud de la convocatoria. La duración del Diálogo fue de aproximadamente 9 meses. Luego, en el ámbito de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social, se procesó la elaboración de dos leyes de reforma, una de flexibilización de acceso al sistema jubilatorio y otra de reforma del programa de subsidio por desempleo.

A modo de síntesis, una primera mirada nos habla de la importancia de los Diálogos en los casos de Chile y Uruguay. Mientras que en Chile, el Diálogo fue más consultivo de la sociedad civil,

⁷ Igual caracterización de las reformas en estos cuatro casos es la que realiza Nelson Cardozo Cardozo en. “As últimas reformas da Previdência Social na América Latina. (2006-2010): Algumas dimensões para o estudo comparativo”. 2011.

⁸ Un tercio de la Comisión tenía fuertes vínculos con la industria de las pensiones, mientras que la izquierda tenía una pequeña representación, a pesar del gobierno de centro-izquierda. Ver Christina Ewig y S. Kay.(2011)

⁹ Hay quienes consideran que a esta experiencia le faltó inclusión de centros de estudios y universidades contrarias a las propuestas de la Comisión. Ver Mariana Rulli (2010).

¹⁰ Para un detalle de la sustancia y del proceso del Diálogo, Busquets (2013)

en Uruguay, la sociedad organizada tuvo la prerrogativa de negociar en una primera instancia, las mejores opciones que los distintos actores pusieron en una instancia común sobre la mesa.

2. Explicando las re-reformas de la seguridad social: método y teoría.

3.1 Método.

El presente análisis procura testar algunas de las mayores hipótesis con el específico método booleano, el cual a pesar de tener limitaciones demuestra particularmente buenos méritos en la rigurosidad de los procedimientos comparativos.

El método es ubicado dentro del grupo de métodos comparativos orientados al caso opuesto a los denominados métodos orientados a la variable. El método es cualitativo y categorial por oposición a macro-cuantitativo y probabilístico.

El método sigue el testeo sistemático de hipótesis específicas para ver si ellas son cualitativamente verdaderas o falsas, o bien si resultan contradictorias. Teorías robustas y comprensivas pueden eventualmente ser encontradas, luego de que fueron eliminadas las posibles contradicciones (Ver Anexo).

3.1 Teoría o las causas de las reformas

Diferentes enfoques teóricos han pretendido explicar primero el desarrollo y luego la retracción de los *welfare state* en general y de los sistemas de pensiones en particular. A continuación se desarrollan cuatro de ellos, en tanto ofrecen hipótesis que pueden aportar a la explicación de los casos considerados en este estudio.

El primero es la teoría de recursos de poder, también denominada socialdemócrata. El primer estudio desde esta visión es el de Stephens (1979), quien analizando 17 *welfare states* encontró que los más extendidos coincidían con la presencia de gobiernos socialistas y sindicatos fuertes. Posteriormente, Korpi (1980) identificó que un alto grado de movilización de la clase trabajadora combinado con la presencia de ejecutivos encabezados por partidos socialdemócratas generaba efectos en la equidad de ingresos, la redistribución y el gasto en empleo, al menos en el caso de 18 democracias capitalistas avanzadas. En definitiva, esta teoría sostiene que la centralización

del sindicalismo, la fuerza de los partidos de izquierda y el debilitamiento y fragmentación de los partidos conservadores contribuyen a la expansión de los programas de *welfare state*.

En América Latina, desde un enfoque pluralista, Mesa-Lago (1978) encontró que la extensión y estratificación de los programas de seguridad social están relacionadas con la capacidad de los grupos de presión de reclamar al Estado el otorgamiento de beneficios y programas sociales. Puesto de otro modo, el autor sostiene que los grupos que manejaron mayores recursos de poder consiguieron mejores programas de pensiones que aquellos con escasa capacidad de presionar. Por lo que, desde otra perspectiva y en otro contexto, sus hallazgos reafirman la centralidad de los recursos de poder subrayados por la corriente socialdemócrata.

Desde este enfoque se desprende, por lo tanto, que tras una ola de reformas privatizadoras las re-reformas aparecen como más probables en aquellos países que cuentan con partidos de izquierda fuertes y/o sindicatos poderosos.

Si la teoría de los recursos de poder es de naturaleza socio-céntrica, el segundo enfoque considerado en este trabajo, que se ha dado en denominar neo-institucionalismo, pone en un primer plano el efecto de los arreglos institucionales en el comportamiento político¹¹. Una variante dentro del neo-institucionalismo es el enfoque de *veto-players* (Tsebellis 1995), que plantea que la estabilidad o la modificación de las políticas es una función de la existencia de actores con capacidad de vetar los proyectos reformistas.

Con esta teoría como referencia, Inmergut (1992) estudió las reformas de los sistemas de salud en Suecia, Francia y Suiza. Estos tres casos compartían la presencia de asociaciones médicas poderosas opuestas a las reformas, por lo que la teoría de los recursos de poder no podía explicar el desenlace dispar de las reformas. En cambio, diferían en el grado de concentración/dispersión del poder político, ya que por ejemplo mientras en Suecia el ejecutivo contaba con una mayoría legislativa disciplinada, en Suiza la presencia de un ejecutivo colegiado multipartidario combinado con la institución del referéndum hacían mucho más costoso el trámite de la reforma, lo que vetó su adopción. En la misma línea, el trabajo de Huber, Ragin y Stephens (1993) sobre los países de la OCDE concluye que las estructuras constitucionales con poder político disperso,

¹¹ El neo-institucionalismo surge a fines de la década de los 80 y principios de los 90 como una respuesta a los enfoques *behavioristas*, predominantes en la política comparada hasta entonces (Peters 1998).

que ofrecen múltiples puntos de veto, están asociadas negativamente con la expansión del *welfare state*. En América Latina, igualmente, Castiglioni (2006) ha encontrado para el caso chileno que la relativa descentralización del poder es uno de los factores explicativos del tipo de reforma social implementada durante el gobierno de Lagos.

En definitiva, como plantean Huber y Stephens (2001), más allá de la dirección de la reforma (expansión o retracción) los sistemas políticos con autoridad concentrada están más capacitados para promover reformas en sus sistemas de seguridad social que aquellos con autoridad dispersa. Por lo que a efectos de nuestro estudio cabría esperar experiencias de re-reforma en aquellos casos donde la concentración del poder es una característica del sistema político.

El tercer enfoque considerado, que también se agrupa dentro del paraguas del neo-institucionalismo, es el del legado histórico o *policy feedback*. La idea del planteo es que las políticas previas con el paso del tiempo vuelven instituciones, por lo que afectan la distribución de recursos entre los actores y por lo tanto el resultado del juego político (Pierson 1993). Inicialmente el enfoque surgió como una respuesta a la explicación basada en los *veto players*, ya que se sostenía que la concentración del poder hacía identificables a los promotores de las reformas impopulares, lo que incrementaba los costos políticos de tramitarlas. Se señalaba que, en cambio, lo que explicaba el mantenimiento o la retracción de los programas de bienestar era la amplitud previa de los propios programas, ya que ante esquemas de protección generosos las iniciativas de recorte se encontrarían con poderosos grupos de interés opositores, lo que no sucedería en las situaciones de programas previos menos ambiciosos (Pierson 1994).

Aplicando este enfoque Skocpol (1992) encontró que los veteranos de guerra en Estados Unidos se activaron como grupo de interés una vez que pasaron a beneficiarse de un programa de pensiones, y que una vez sucedido esto los intentos de recorte se toparon con su resistencia. Pierson (1994), por su parte, comparó los intentos de reforma de la seguridad social en Reino Unido y en Estados Unidos, encontrando que mientras en el primer caso la naturaleza fragmentaria de los programas de protección posibilitó su éxito, la extensión y homogeneidad del segundo generó un efecto *lock in* que bloqueó la iniciativa reformista.

Posteriormente, tras la ola de reformas de recorte o privatizadoras del *welfare state*, algunos autores han comenzado a analizar el efecto de estas políticas como variable independiente en los

posibles cursos de acción actuales. Es el caso de Ewing y Kay (2011), quienes estudian las políticas de pensiones y salud de los gobiernos de izquierda de Chile posteriores a las reformas liberales. Su trabajo encuentra que las políticas de privatización de la provisión de servicios de salud y seguridad social han generado un efecto *lock in*, que inhibió la emergencia de reformas estructurales tendientes a ampliar la provisión estatal en el nuevo contexto político. Por lo que cabe hipotetizar que a mayor amplitud y profundidad de las reformas liberales previas es menos esperable que surjan iniciativas de re-reforma, y viceversa.

Por último, el cuarto enfoque retoma elementos de la teoría de la dependencia, que analiza, entre otros asuntos, los efectos del vínculo entre los países de la periferia del sistema capitalista y las instituciones financieras internacionales (IFIs). Uno de los primeros análisis en esta línea es el desarrollado por Muller (1999), quién estudió las reformas del sistema de pensiones en tres países de Europa Oriental –Hungría, Polonia y República Checa-, encontrando que el tipo de reforma adoptada guardaba relación con el grado de endeudamiento externo.

El argumento de la autora es que los países más endeudados, que tienen como única opción de financiamiento los préstamos de instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, se ven sometidos a aceptar las condicionalidades impuestas por éstos, entre las que se encuentran la privatización de los sistemas de pensiones. Este enfoque fue posteriormente utilizado para explicar la diversidad de reformas en los sistemas de pensiones latinoamericanos, que durante la década de los 90 sufrieron un conjunto de reformas estructurales patrocinadas por las IFIs (Mesa-Lago 1999; Busquets 2005).

Con el advenimiento posterior de experiencias de re-reforma, nuevos trabajos han indagado, y complejizado, el argumento sobre la incidencia del endeudamiento externo en las reformas de los sistemas jubilatorios. Por ejemplo, Datz (2012) sostiene que la vuelta a esquemas de provisión estatal de seguridad social está asociada con la imposibilidad de obtener financiamiento a tasas razonables en el mercado financiero internacional. La autora encuentra específicamente que, en el caso argentino, la necesidad de financiar obligaciones a corto plazo de la deuda y promover la reducción del déficit, en un contexto de acceso restringido significativamente al crédito internacional, fue determinante para la re-estatización del sistema de pensiones, ya que la reforma otorgó liquidez al gobierno en el corto plazo. Otro estudio posterior, que compara la

experiencia de los casos de Argentina y Hungría, pone sobre la mesa nuevos elementos empíricos que soportan este argumento (Datz y Dancsi 2013).

A efectos de nuestro trabajo, es posible hipotetizar entonces que a mayor dificultad en el acceso al crédito en el mercado financiero internacional más esperable encontrar reformas estatizadoras de la seguridad social.

3.2 A partir de las teorías, formuladas para explicar las reformas y retomadas para explicar las re-reformas presentamos cuatro hipótesis explicativas: a) Cuanto más fuertes los partidos del centro a la izquierda más probable una estatización del sistema¹²; b) cuanto menos disperso el poder en el diseño institucional más probable una estatización del sistema; c) cuantos más radical la reforma liberal menos probable una estatización del sistema y d) cuanto menor el acceso al mercado de capitales mayor la probabilidad de una estatización del sistema.

3.3 Para medir los recursos de poder, utilizaremos la fuerza de los partidos del centro a la izquierda –en el gobierno- vista desde su peso en el terreno legislativo. Como muestra la tabla 1, al momento de la reforma en Argentina, Bolivia y Uruguay, los gobiernos contaban con mayorías legislativas propias en ambas cámaras. En Chile, en cambio, el gobierno había perdido las mayorías obtenidas en las legislativas de 2005, por causa de deserciones individuales de legisladores de la coalición gubernamental. Por lo que se codifica a este caso como con recursos de poder bajos, y a los otros tres como con recursos altos.

¹² Pension privatization in bismarckian countries: The role of social partners as veto players | [Rentenprivatisierung in Bismarck-Ländern: Zur Rolle der Sozialpartner als Vetospieler] 2012 en Politische Vierteljahresschrift 53. En esta investigación se extiende el análisis a los actores no estatales (interlocutores sociales) con el fin de capturar el poder global, es decir, no sólo los jugadores con veto y los puntos de veto de la arena político-parlamentaria.

Tabla 1. Peso de la centro izquierda gubernamental en el Poder Legislativo al momento de la reforma, en %

País	Año	Partido	Senado	Cámara de Diputados
Argentina	2008	FVP	65	54
Bolivia	2010	MAS	72	68
Chile	2008	Concertación	47	50
Uruguay	2008	FA	55	53

Fuente: elaboración propia en base a Télam y Wikipedia

Para medir la institucionalidad en términos de concentración o dispersión del poder, la literatura ha recurrido tradicionalmente al análisis de las constituciones nacionales (Tsebelis 1995). Una alternativa, que se enfoca en las instituciones informales, ha considerado a los tipos de liderazgos ejercidos para calificar a los gobiernos como con poder más concentrado o disperso (Levitsky y Roberts 2011)¹³. Una tercera opción, presentada por este trabajo, es tomar en cuenta la institucionalidad específica de la arena de política pública que se estudia, en este caso la seguridad social. Siguiendo este criterio, se entiende que la existencia de diálogos en los procesos reformistas da cuenta de dispersión institucional del poder. La razón es simple. En este tipo de instancias, diferentes actores políticos y de la sociedad civil encuentran un espacio en donde canalizar su voz e influencia, generando un proceso de toma de decisiones más pluralista.

En Chile y Uruguay encontramos procesos de diálogos para las reformas, por lo que se considera a estos dos casos como de poder institucional disperso. En Argentina se realizó una instancia similar en 2003, pero en cambio en la reforma de 2008 no encontramos un proceso análogo. En tanto que en Bolivia no existió un proceso de diálogo institucionalizado en ningún momento. Por ello, Argentina y Bolivia se agrupan en la categoría de poder institucional concentrado.

Para medir el legado histórico, utilizamos como indicador la modalidad de reforma liberal previa realizada. Siguiendo a Busquets (2005) Argentina y Uruguay realizaron reformas mixtas o paramétricas, que introdujeron un pilar de capitalización individual pero que a la vez mantuvieron el pilar de solidaridad intergeneracional. Mientras que Bolivia y Chile implementaron reformas más profundas, que reemplazaron al sistema estatal previo por uno

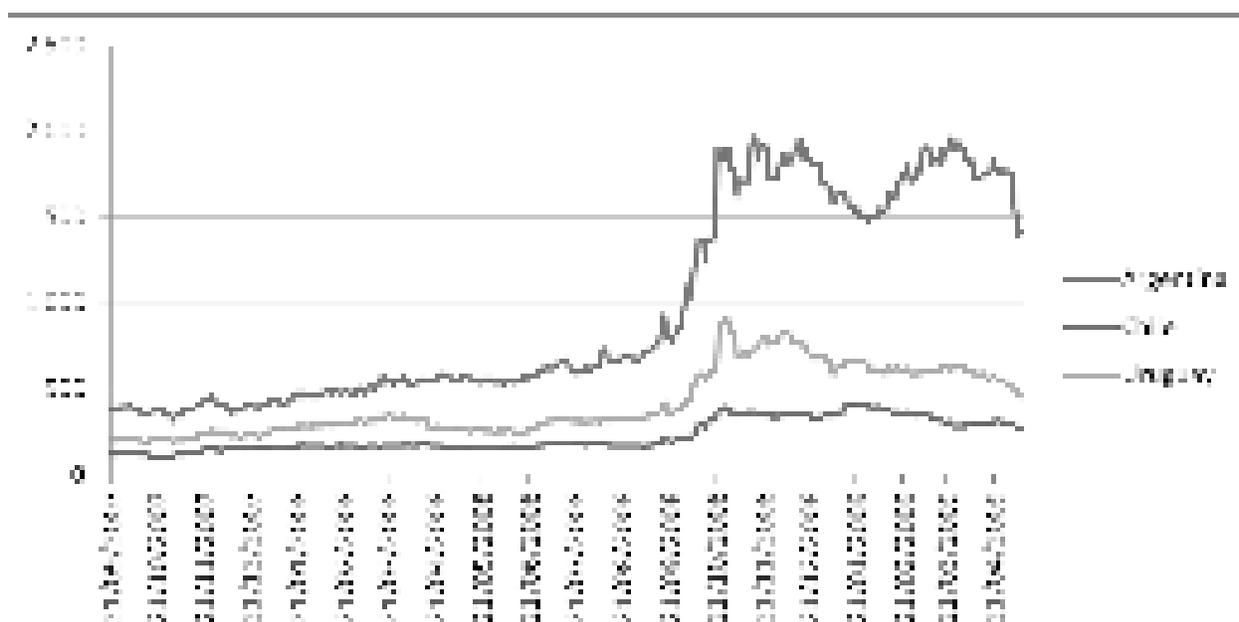
¹³ De acuerdo a los autores, Chile y Uruguay son dos casos de ejercicio del poder más horizontal o disperso, mientras que Argentina es un ejemplo de ejercicio de autoridad concentrado. Bolivia, en tanto, se considera como un caso intermedio, en el que ciertos grupos sociales conservan resortes de poder pero a la vez el liderazgo de Evo Morales tiende a convertirse en la figura excluyente (Levitsky y Roberts 2011).

basado únicamente en la capitalización individual. Como consecuencia de esto, clasificamos a Argentina y Uruguay en la categoría de un legado bajo o moderado, y a Bolivia y Chile en la categoría de legado alto.

Finalmente, el acceso a los mercados internacionales de crédito lo medimos a través de dos indicadores. El primero es el EMBI, un indicador de riesgo país que capta la diferencia o *spread* entre la tasa de interés que pagan los bonos emitidos por un país emergente y la tasa que pagan los bonos del tesoro estadounidense, que se consideran libres de riesgo. El diferencial se expresa en puntos básicos (pb), siendo que 100 pb reflejan el pago de un punto porcentual más que la referencia.

Como se observa en el gráfico 1, a mediados de 2008, con el advenimiento de la crisis financiera global, Argentina, Chile y Uruguay –no contamos con datos para Bolivia en estas fechas– empezaron a sufrir un encarecimiento de su acceso al crédito vía emisión de bonos. Sin embargo, en los momentos de las reformas de los sistemas de pensiones, Chile y Uruguay encontraban un acceso en términos razonables, ya que el Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI) no superaba los 500 pb en el primer caso y los 1000 pb en el segundo. Argentina, en cambio, registra 2000 pb en diciembre de 2008 –el momento de la reforma– lo que habla de una dificultad de acceso significativamente mayor.

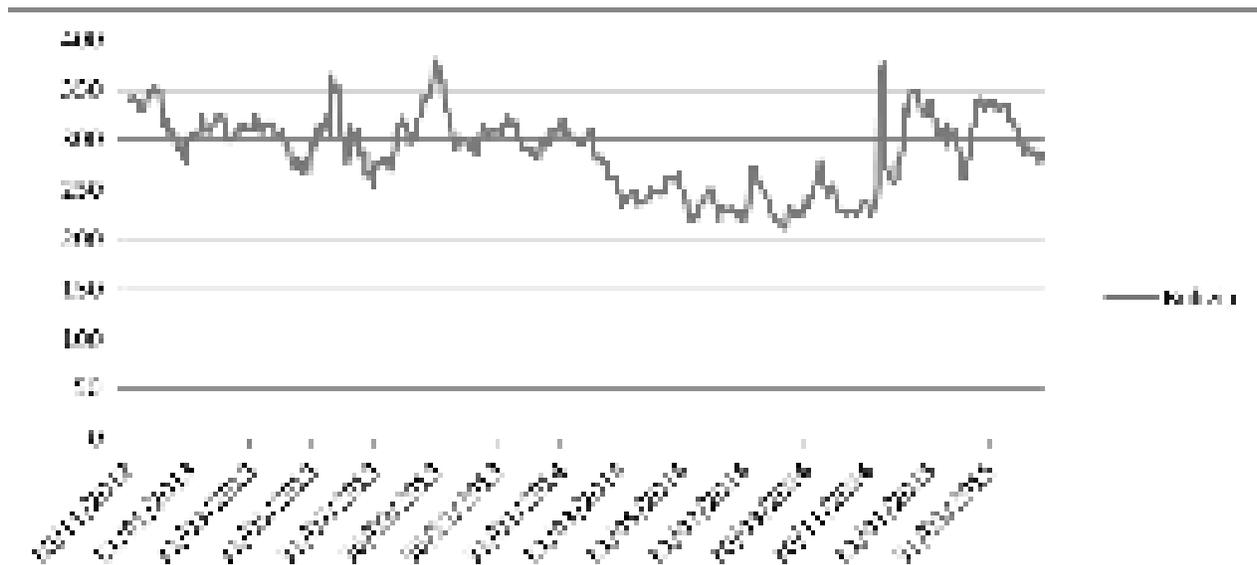
Gráfico 1. Evolución del EMBI entre setiembre de 2007 y abril de 2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de JP Morgan

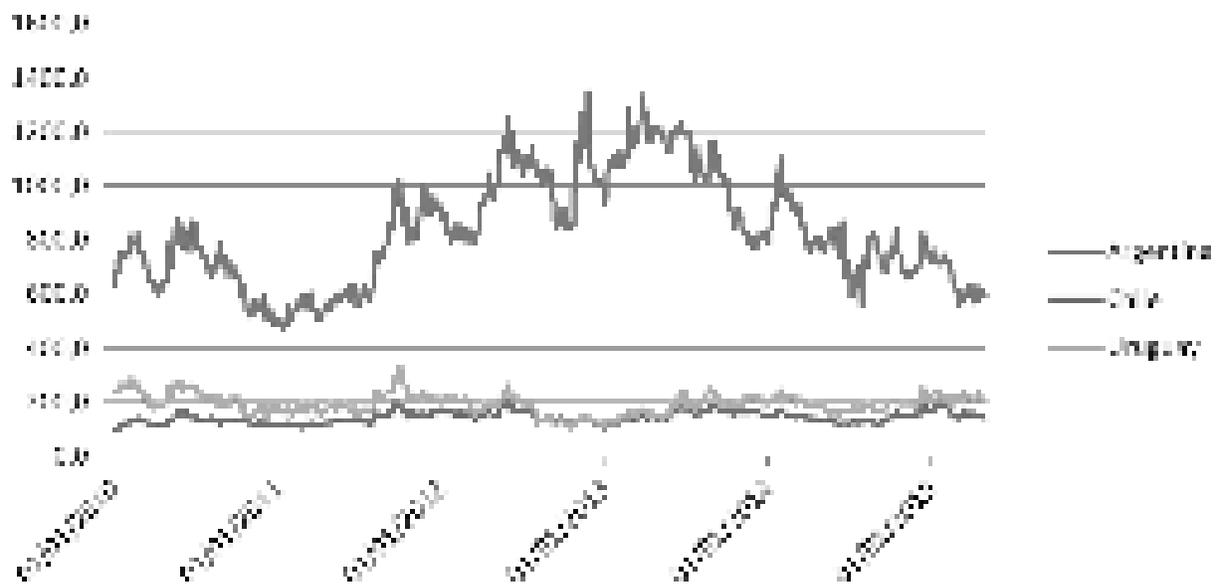
Para Bolivia contamos con datos a partir de 2012, por lo que podemos ver su situación en 2010 solo indirectamente. De la comparación de los gráficos 2 y 3 surge que el riesgo país boliviano sigue entre 2012 y 2015 un patrón relativamente similar, aunque algo peor, que el uruguayo. Por lo que es posible estimar que en 2010, al momento de la reforma, Bolivia también encontraba un acceso al financiamiento internacional en condiciones razonables.

Gráfico 2. Evolución del EMBI entre noviembre de 2012 y marzo de 2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de JP Morgan

Gráfico 3. Evolución del EMBI entre enero de 2010 y enero de 2015



Fuente: elaboración propia en base a datos de JP Morgan

El segundo indicador utilizado es la calificación otorgada por las agencias calificadoras de riesgo a los bonos de largo plazo emitidos por los países en el momento de las reformas. Como muestra la tabla 2, el único país con grado inversor era Chile. Bolivia y Uruguay obtenían notas intermedias, que no llegaban al grado inversor, y Argentina, en sus bonos denominados en dólares, se encontraba en una situación de default restringido.

Tabla 2. Calificación de la agencia Fitch de los bonos de largo plazo al momento de las reformas

País	Calificación de bonos denominados en US\$	Calificación de bonos denominados en moneda nacional
Argentina	RD	B-
Bolivia	B+	B+
Chile	A	A+
Uruguay	BB-	BB

Fuente: Fitch

En suma, la combinación de ambos indicadores nos muestra que Chile, Bolivia y Uruguay tenían, al momento de sus reformas, un acceso al financiamiento internacional razonable, mientras que Argentina tenía un acceso mucho más restringido y dificultoso. Por eso se clasifica a los tres primeros casos en la categoría de acceso, y al último en la de no acceso.

3.4 Ahora, presentaremos la tabla de la verdad, siguiendo la propuesta de análisis comparativo de Charles Ragin, siendo los recursos de poder (RECPOD), la institucionalidad (INST), el legado histórico (LEGHIST), y la relación con el sistema global (ACCESO) las variables a ser consideradas.

	RECPOD	INST	LEGHIST	ACCESO	R
Argentina	1	1	0	0	1
Bolivia	1	1	1	1	1
Chile	0	0	1	1	0
Uruguay	1	0	0	1	0

R= Resultado = 1=Reforma estructural

R= Resultado = 0=Reformas paramétrica

Los argumentos presentados no tienen contradicciones que tengan que ser resueltas, o sea no hay dos argumentos iguales para diferentes resultados, por lo cual seleccionamos las combinaciones con resultado R=1 para aplicar el procedimiento de simplificación de la matriz booleana:

	RECPOD	INST	LEGHIS	ACCESO	R
Argentina	1	1	0	0	1
Bolivia	1	1	1	1	1

Las combinaciones de las filas 1 y 2 no pueden ser simplificadas. Por lo cual podemos presentar nuestras soluciones de esta manera:

$$R = \text{RECPOD} \times \text{INST} \times \text{leghis} \times \text{acceso} + \text{RECPOD} \times \text{INST} \times \text{LEGHIS} \times \text{ACCESO}$$

Para el caso que la reforma del sistema jubilatorio, sea paramétrica, existe también dos combinaciones posibles que no pueden ser simplificadas.

	RECPOD	INST	LEGHIST	ACCESO	R
Chile	0	0	1	1	0
Uruguay	1	0	0	1	0

Podemos presentar nuestras dos posibles soluciones también de esta manera:

$$R=(\text{recpod} \times \text{inst} \times \text{LEGHIS} \times \text{ACCESO}) + (\text{RECPOD} \times \text{inst} \times \text{leghis} \times \text{ACCESO})$$

4. Argumentos como conclusiones.

4.1 La reversión total de la reforma liberal podría explicarse en un caso por la fuerza de la centro izquierda gubernamental en el parlamento, la menor dispersión institucional, el bajo legado histórico y el no acceso a los mercados de capitales. Es el caso de la Argentina de C. Fernández.

4.2 La reversión total de la reforma liberal también podría explicarse en un caso por la fuerza de la centro izquierda gubernamental en el parlamento, la menor dispersión institucional, sin perjuicio del legado histórico y el acceso a los mercados de capitales. Es el caso de la Bolivia de E. Morales.

4.3 La reversión parcial de la reforma liberal se explica por la debilidad de la centro izquierda gubernamental y la dispersión institucional, el considerable legado histórico y el acceso al mercado de capitales. Es el Chile de M. Bachelet.

4.4 La reversión parcial de la reforma liberal se explica por la dispersión institucional y el acceso al mercado de capitales, sin perjuicio del la fuerza de la centro izquierda gubernamental y el legado histórico bajo. Es el Uruguay de T. Vázquez.

4.5 En los casos que las reformas fueron estructurales, se dan cuando la izquierda en el parlamento es fuerte y la dispersión institucional es menor, y uno el legado histórico es bajo y no hay acceso al mercado de capitales (Argentina) y dos, sin perjuicio del importante legado histórico y el acceso al mercado de capitales.

4.6 Las reformas orientadas a la mejora de la cobertura, se dan cuando hay mayor dispersión institucional, o sea se formularon en el marco de Diálogos Nacionales y acceso al mercado de

capitales, y uno: la izquierda es débil y el legado histórico es alto (Chile) y otro, sin perjuicio de la fuerza de la izquierda y del bajo legado histórico (Uruguay).

4.7 Estos hallazgos empíricos revelan, a nivel teórico, la importancia de las instituciones específicas en las cuales se procesan las reformas. En formatos relativamente cerrados o de concentración de poder, las preferencias de los actores más fuertes logran imponerse con mayor facilidad. Y como consecuencia, tanto en Argentina como en Bolivia, los gobiernos reformistas con altos recursos de poder lograron tramitar sus iniciativas, sin importar que sus legados liberales y que sus vínculos con el sistema financiero internacional fueran diversos.

4.8 Mientras que en formatos abiertos o pluralistas las opciones de reforma estructural se reducen, pues la interacción de las distintas preferencias de los agentes lleva necesariamente a un resultado híbrido. Así, encontramos que la reforma paramétrica se produce en Chile, donde era esperable dados los bajos recursos de poder del gobierno y el legado liberal, pero también en Uruguay, donde no encontramos estas mismas características.

Anexo. Orientación Metodológica.

A los efectos del análisis de nuestro objeto aplicaremos el enfoque booleano¹⁴, el que es una extensión del método comparativo y de la estructura lógica, elaborada por John Stuar Mill hace más de un siglo, con los métodos del acuerdo y de la diferencia o bien con la misma estructura de los elaborados por Przeworski y Tenue¹⁵ en el inicio de la década de 1970, con los métodos de los sistemas más semejantes y de los sistemas más diferentes.

Cabe subrayar que el método no nos ofrece las variables independientes, siendo la teoría o el marco analítico quienes tienen que cumplir esa función.

Asimismo, la decisión de analizar los casos en una perspectiva comparada, en gran medida, limitará los datos a los términos que fueren comunes a los diversos casos analizados, dejando de lado informaciones que solo existen para algunos de los casos.

2.1 Métodos de la diferencia y del acuerdo de J. S. Mill.

2.1.1 En el método de la diferencia, los valores de la variable dependiente no son los mismos para todos los casos, y el método asume que si los resultados son diferentes, es posible encontrar una diferencia crucial entre los casos (valores diferentes para la misma variable independiente, esto es una causa) que explica la diferencia en el resultado.

2.1.2 En el método del acuerdo, al contrario, los resultados idénticos entre casos estudiados (los mismos valores para la variable dependiente) llevan a la búsqueda de identificación de regularidades, o de una semejanza crucial entre los casos.

Posteriormente, Przeworski y Teune propusieron una variante que permitiese el tratamiento de muchos casos y muchas variables o si no fueran posible muchas variables en pocos casos.

¹⁴ Charles C. Ragin. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

¹⁵ Adam Przeworski y Henry Tenue (1970) *The logic of comparative social inquiry*, New York, John Wiley and Sons.

2.2 Most Different Systems y Most Similar Systems de Przeworski e Tenue.

2.2.1 El método de MDS parte del principio de que el fenómeno dependiente es invariable a lo largo de las observaciones. Se busca reducir el número de variables independientes viables, procurándose la heterogeneidad máxima entre los casos, dejando a las variables independientes con valores similares como posibles factores explicativos o causales.

2.2.2 El método de MSS procede a la selección deliberada de casos con valores similares en variables pre- seleccionadas, permitiendo así un análisis de covarianza entre otras variables. Al contrario del MDS, las variables independientes semejantes son irrelevantes para explicar el fenómeno que estamos estudiando, pues son constantes mientras el fenómeno dependiente varía. Este método es muy próximo al método de la diferencia de Mill.

Como vimos, la lógica de ambos métodos es la misma invirtiéndose apenas la denominación. Ampliándose el número de diferencias cruciales en el método de la diferencia de Mill, tendremos el método de los sistemas más semejantes de Przeworski y Tenue.

2.3 El enfoque boleano.

Las innovaciones que este método desarrolla son:

- (1) Técnicas para manejar un número mayor de casos.
- (2) Algoritmos para reducir información básica.
- (3) La inversión de matrices para analizar eventos de no trascendencia.
- (4) La habilidad para producir modelos multi-conjunturales basados en tan poco como dos casos.
- (5) La extensión más allá de una muestra lógica cross-tabulations de dos dimensiones.

Veamos en forma resumida los pasos que es necesario realizar para la aplicación del método.

Tomadas de la teoría o del marco analítico las condiciones causales y los resultados, se presentarán de forma dicotómica, dando el valor de uno a la presencia de la causa o resultado y de cero a la ausencia de los mismos. Los criterios para realizar la dicotomización son arbitrarios o están informados por la teoría.

Con esta información se construye la tabla de la verdad, la que será minimizada de forma de alcanzar una expresión sencilla, de fácil interpretación.

Cada fila de la tabla representa una combinación y cuando dos o más casos tienen la misma combinación pasan a ser representados por una sola fila, por lo que cada fila puede contener uno o muchos casos.

La minimización sigue tres pasos:

a) Los ceros (ausencias) y unos (presencias) son sustituidos por las letras minúsculas y mayúsculas correspondientes.

b) Las dos combinaciones o filas de la tabla de la verdad que sólo difieren en una condición se resumen en una sola combinación, contando con todas las condiciones que son iguales en ambas combinaciones. El procedimiento se repite todas las veces posibles.

A las expresiones resultantes de esas minimizaciones se les denomina “primeros implicantes”.

c) Se trata de seleccionar el menor número posible de primeros implicantes.

Por último, así como es posible encontrar diferentes combinaciones causales que lleven al mismo resultado, es probable hallar combinaciones iguales con resultados diferentes. Estas últimas, son las llamadas contradicciones. El número de combinaciones contradictorias es un buen indicador del grado de eficiencia de la teoría.

Las contradicciones, luego de encontradas, pueden ser resueltas. La forma más recomendable es estudiar la selección de variables realizada de forma de llegar a resultados no contradictorios. Concordemos que esta es sin duda una de las grandes virtudes del enfoque booleano.

Luego de seguido este procedimiento¹⁶ podemos llegar a una explicación en donde varias y diferentes combinaciones¹⁷ puedan conducir a un mismo resultado y donde importan tanto la ausencia como la presencia.

¹⁶ Charles C. Ragin ha desarrollado conjuntamente con Drass Kriss un programa de computación que permite la aplicación más sencilla de esta técnica.

¹⁷ Adalberto Moreira Cardoso. “Métodos cuantitativos e qualitativos na pesquisa comparativa”, mimeo. IUPERJ. 1997. En relación al problema de la generalización sostiene que existen tres posiciones, una que encuentra que la misma no siempre es posible pero debe ser buscada, otra que dice que es muy difícil y una tercera, que sostiene que no es objetivo último de la investigación comparativa, siendo que hipótesis que compiten son bienvenidas a la comprensión del fenómeno. En esta última posición ubica a Charles Ragin.

Resta señalar que una limitación de esta técnica de análisis comparativo es el número de variables explicativas, las que a los efectos de la utilización del software no pueden superar el número de diez.¹⁸

¹⁸ Dir Berg-Schollosser and Gisèle De Meur. Conditions of Democracy in Interwar Europe. A Boolean Test of Major Hypotheses. *Comparative Politics*. April 1994.

Bibliografía.

- Arzue, A. y Busquets, J. Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Chile y Uruguay. (2003-2009). Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo. 2010
- Arza, C. The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance. *International Journal of Social Welfare*. 21. 2012.
- Barr, Nicolás y P. Diamond. Reforma de las pensiones: principios, errores analíticos y orientaciones políticas. *Revista internacional de Seguridad Social*. 2009.
- Bertranou, F y otros. Is Latin America retreating from individual retirement account ? 2009.
- Busquets, José M. Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia.(1981-1995). LAPZUS.2005.
- _____ Diálogo social y re-reforma jubilatoria en tiempos de crisis y más allá (2005-2009). Ediciones abrelabios. 2013
- _____. “La política pública de seguridad social en el gobierno de Vázquez: proceso y sustancia” en *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos, Fin de Siglo*, 2010.
- Cardozo, Nelson Dionel. “As últimas reformas da Previdência Social na América Latina. (2006-2010): Algumas dimensões para o estudo comparativo”. Paper. Seminario Nacional de Ciencia Política, UFRGS, 2011.
- Castiglioni, Rossana. “Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud”. En Funk, R (editor) *El Gobierno de Ricardo Lagos: La Nueva Vía Chilena al Socialismo*. Santiago: UDP, 2006.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma previsional. *El derecho a una vida digna en la vejez*. 2006.
- Datz, G. The Inextricable Link Between Sovereign Debt and Pensions in Argentina. 1993-2010. *Latin American Politics and Society* 54 .2012.
- _____ & Dancsi, Katalin. The politics of pension reform reversal: a comparative análisis of Hungary and Argentina. *East European Politics*. 2013.

- Huber, E., C. Ragin y J. Stephens. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State. *The American Journal of Sociology*, Vol. 99 N° 3. 1993
- Huber y Stephens 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago Press, Chicago. 2001
- Immergut, E. *Health Politics. Interest and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press, New York. 1992
- Kay, S. Political risk and pension privatization: the case of Argentina (1994-2008). *International Social Security Review* 62 (3).
- _____ & Ewig, Cristina. *Postretirement Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms*. *Latin American Politics and Society*, University of Miami. 2011.
- Korpi, W. "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework" en *West European Politics*. 1980
- Mesa-Lago, Carmelo. *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburgh Press. 1978
- _____. "La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: un balance al final del siglo" en *Anuario Social y Político de América Latina*, Flacso, San José, 1999
- _____. *Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI. La extensión de la cobertura de la seguridad social*. América Latina. Hoy. 2008.
- _____. *La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y Lecciones para Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. mimeo. 2009.
- Muller, Katherina. *Contested Universalism: From Bonasol to Renta Dignidad in Bolivia*. *International Journal of Social Welfare* 18: 2009.
- Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State ? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- Lanzaro, Jorge. *La socialdemocracia criolla*. Nueva Sociedad. 2008.
- Levitsky, S. y Roberts, K. *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2011.

- Lo Vuolo, Rubén. Promesas falsas y necesidades ciertas. Serie Análisis de Coyuntura, No.18. 2008.
- Nicolliello, Ariel, Revisión de las reformas previsionales de Argentina y Chile, en Informe de Seguridad Social N° 11, 2007.
- Peters, G. Comparative Politics. Theory and Method. NYU Press, New York. 1999
- Pierson, P. “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change. World Politics Vol. 45 N° 3. 1993
- _____Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge University Press. 1994.
- Ragin, C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. University of California Press, California. 1987
- Rodriguez Azcue, Alvaro, Tendencias Recientes de nuestro Sistema de Protección Social. (Período 2005-2009), en Informe de Seguridad Social N° 16,. 2010.
- Rofman, R. Revising second pillar reforms in Latin America: The cases of Argentina and Bolivia, ppt, Washington, 2011
- Rofman, R, Fajnzylber, & Herrera, G. Reforming the pension reforms: the recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile. Washington, DC: Social Protection & Labor, The World Bank, 2008.
- Skocpol, T. 1992. Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge University Press. 1992.
- Stephens, J. The Transition from Capitalism to Socialism. Urbana: University of Illinois Press. 1979
- Tsebelis, G. Decision making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, British Journal of Political Science, Vol 25, No 3. 1995.