

Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)

JOSÉ MIGUEL BUSQUETS

Editorial Lapzus-Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 2005. 159 páginas.

Por Carmen Midaglia*

El libro de José M. Busquets, tal como su título indica, aborda comparativamente los procesos de reformulación de la seguridad social, particularmente de los sistemas de jubilaciones y pensiones que tuvieron lugar en América Latina entre las décadas de los 80' y 90'. El estudio se propone identificar los principales factores explicativos que incidieron en la definición de patrones específicos de reformas.

El análisis está centrado en los países del Cono Sur, Argentina (1993), Chile (1979-80) y Uruguay (1995), al que se agregó el caso de Bolivia (1996). La selección de esas unidades tomó en consideración las características más importantes de los regímenes de bienestar previo a su modificación, así como el tipo de reformas adoptadas.

Para ello, el autor califica los sistemas de seguridad en base a una serie de aspectos estructurales y organizativos –agente administrador, criterio de acceso; régimen y fuente de financiamiento; naturaleza de la prestación y cuantía de la misma-, a la que agrega como elemento distintivo la caracterización de la fase histórica de emergencia de los mismos.

La totalidad de los casos incluidos en el estudio se afilian al modelo de seguridad social de tipo Bismarkiano, en la medida que fueron esquemas públicos, de cobertura profesional o de los trabajadores formales, con un régimen financiero de reparto, sustentado en recursos de origen salarial y fiscal, y oferentes de una prestación cuyo monto guardaba una relación proporcional con los ingresos de los beneficiarios en su vida activa.

Más allá de este perfil compartido de las matrices de seguridad social de los países estudiados, se señala algunas diferencias relevantes. Entre ellas, la más importante sería el nivel de reposición de los ingresos vía jubilación, o dicho de otro modo -en términos de Gøsta Esping Andersen- el grado de desmercantización del sistema y el período de surgimiento de estos servicios de bienestar

En este sentido, el clásico sistema de seguridad social de Argentina y Uruguay se destacaba por poseer elevados niveles de reposición. En el caso argentino, los ingresos

* Docente e Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

de pasividad representaban entre un 70% y hasta un 82% de los correspondientes a los de actividad, y en Uruguay oscilaban en un rango de 60% a 80% del salario de la población económicamente activa.

En Chile y Bolivia las tasas de reposición descendían en comparación a las registradas en los países anteriormente mencionados. En el primero, se ubicaba alrededor del 50% de los ingresos de los últimos cinco años de actividad -fundamentalmente para los obreros-, y en el segundo, apenas alcanzaba el 30% de lo percibido en los últimos seis meses de trabajo

Las diferencias de los sistemas jubilatorios de esos países no se agotaban únicamente en su potencial desmercantilizador, sino que también en su grado de madurez, atendiendo al período de instauración. Para ubicar los países seleccionados, el autor recurrió a la tipología de Mesa-Lago que agrupa los esquemas previsionales según el año de creación. Argentina, Chile y Uruguay comparten la categoría de pioneros, ya que sus sistemas datan de los años 20' y 30', mientras Bolivia se ubica en el grupo de los tardíos, en el que estas prestaciones se instituyeron a mediados de la década del 50' y 60'.

Resulta evidente que las matrices tradicionales de seguridad social de Argentina y Uruguay poseían rasgos similares. Chile, por su parte, presentaba una serie de atributos que lo ubicaban como un caso intermedio, Bolivia, en cambio, tendió a diferenciarse del resto del universo.

Las opciones y estrategias de reforma estructural a las que fueron sometidas esos sistemas, dieron lugar a nuevos regímenes de seguridad social, susceptibles de agruparse en dos categorías específicas: aquellos que asumieron una orientación heterodoxa o mixta, y los que adquirieron un perfil estrictamente privado y sustitutivo del esquema anterior, es decir, procesaron reformas radicales pro mercado. En el primer grupo, nuevamente vuelven a emparentarse Argentina y Uruguay, y en el segundo, se localizan Chile y Bolivia.

En el intento de examinar las causas más relevantes que operaron en la promoción de esquemas específicos de seguridad social, -el de orientación mixta y el privatista radical-, el autor recoge distintos aportes de la literatura internacional. En líneas generales, dicho marco hace referencia no sólo a los factores determinantes de los distintos tipos de reformas, sino también a aquellos que estuvieron presentes en los procesos de emergencia de esos sistemas. De esta manera, se busca indagar la incidencia de una serie de variables en las diversas instancias del bienestar, la correspondiente a la fase de expansión y a la de retracción de las protecciones.

Los enfoques referenciales en que se apoya este estudio son de distinta envergadura y complejidad, no obstante es posible considerarlos en su conjunto como teorías de alcance medio. Es así que se utiliza la perspectiva de los recursos de poder político (Stephens, Korpi, Mesa Lago, entre otros); la versión neoinstitucionalista del

Estado y las políticas públicas (Immergut, Huber, Rafiay Stephens, Shugart y Carey, entre otros); el legado histórico de los servicios públicos (Skopol, North, Pierson, entre otros) y la de la dependencia económica internacional de los países (Stalings, Deacon, Muller, entre otros)

En relación a los recursos de poder político se indaga respecto a la fuerza de la oposición político-partidaria en la esfera legislativa –porcentaje de representación parlamentaria- y complementariamente, sobre el nivel de centralización de los sindicatos, así como también su capacidad de movilización y articulación con diversos agentes políticos.

En torno a la visión neoinstitucionalista, se consideran las reglas de juego, los arreglos institucionales que facilitan u obstaculizan la incidencia de los vetos de los distintos grupos de interés en estos procesos. Para su operacionalización se utiliza el poder legislativo del presidente de acuerdo a las constituciones vigentes –recursos de referéndum, decretos, etc- ya que se carece de un mejor *proxy* sobre los puntos de veto en la tramitación de los nuevos sistemas de seguridad social.

La perspectiva del legado histórico se incorpora como una versión específica del institucionalismo, es decir, en términos de *path dependence*, atendiendo así a la trayectoria histórica de los servicios de seguridad social y las clientelas asociadas a los mismos. Para ello se analizan en detalle tres aspectos susceptibles de medición: la cobertura de jubilados en relación a la población económicamente activa en el año anterior a procesarse la reforma del sistema; la relación entre activos y pasivos entre 1993 y 1995, y el peso electoral de los jubilados.

Por último, se atiende el grado de condicionamiento económico al que están expuestos los países, en el entendido que los organismos financieros internacionales tienen posibilidades de influir en los rumbos que asumen las reformas estructurales. Los indicadores que se aplican refieren a la deuda externa, ya sea como porcentaje del PBI; en términos de exportaciones de bienes y servicios y a la deuda multilateral en relación a la deuda externa total.

Esta batería de indicadores es analizada de manera cualitativa, a partir de la aplicación de la técnica *booleana*, que da lugar a la generación de una matriz lógica en la que la presencia o ausencia de un factor asume el valor de 0 o 1 en cada uno de las variables consideradas.

Como era de esperarse Argentina y Uruguay tienden a asumir el mismo comportamiento en la mayoría de los ítems incorporados en el estudio, delineándose una trayectoria reformista particular. Un significativo peso de la oposición política, asociado con un importante legado o madurez del sistema, en términos de fuerza de sus clientelas, y una escasa dependencia económica externa del país, parecen impedir que prosperen modificaciones estrictamente liberales de la seguridad social.

El análisis de Bolivia y Chile no permite vislumbrar una tendencia específica, que explique la instauración de reformas radicales en materia social. Cada uno de estos países presentan combinaciones político-institucionales y económicas particulares que dan lugar a nuevos sistemas jubilatorios de orientación pro-mercado o privada. El proceso de reformulación de la seguridad social boliviana contó con cierto nivel de oposición política y un contexto pautado por una considerable dependencia económica internacional. Chile, por su parte, disponía de una amplia concentración de poder institucional para tramitar la mencionada reforma, que no derivaba necesariamente del contexto político autoritario sino de la estructura de mando del gobierno militar de la época. La única variable que asume en ambos casos un valor común, y por ende explicativo, ya que articula los diferentes itinerarios, refiere al escaso peso de los legados históricos de sus esquemas provisionales.

A partir de esta breve reseña sobre los aspectos de mayor relevancia del estudio, es posible realizar un somero balance académico-metodológico del presente estudio.

No hay lugar a duda que este trabajo contribuye a ampliar la evidencia empírica en torno a la diversidad de los factores que operan en los procesos de revisión de las prestaciones sociales. De esta manera, se destituye de validez los supuestos meramente económicos, que atribuyen las modificaciones en materia de bienestar a los cambios procesados en los actuales parámetros de acumulación. Simultáneamente, se estimula el abandono de aquellas presunciones que anuncian la instalación, tarde o temprano, de pautas convergentes de reformas independientemente de contexto sociopolítico de referencia.

Busquets muestra la operativa de variables político-institucionales de diversa naturaleza en la asunción de patrones específicos de reforma de la seguridad social. La combinación particular de ese conjunto de elementos genera trayectorias revisionistas peculiares que promueven distintos modelos previsionales.

Otro de los aspectos que merece destacarse refiere a la impronta metodológica del estudio. La estrategia comparativa es la que permite una acumulación sostenida en el saber respecto al desarrollo de las políticas públicas, ya sea en la etapa de expansión o retracción de la intervención del Estado. Además, el tratamiento cualitativo de la información relevada pone de manifiesto el rendimiento que supone el trabajo en profundidad de las dimensiones de análisis seleccionadas.

Si bien la metodología adoptada se configura como una fortaleza del estudio, presenta, a su vez, una serie de debilidades que se evidencian en los resultados alcanzados. La ausencia de ponderaciones de los elementos explicativos de las diversas reformas impulsadas, desdibuja la incidencia de algunas de las variables, al tiempo que dispersa las explicaciones en una gama de particularismos.

Interesa señalar, además, la ausencia de algunos factores causales de relativa importancia que contribuirían a la comprensión de los procesos de recorte del bienestar. En este sentido, importaría referirse al papel que desempeña la posición ideológica de los gobernantes o de los equipos de decisores en la orientación que asumen las reformas sociales. Vale la pena indicar la existencia de una corriente de estudios en esta dirección que revaloriza el rol de las ideas en el campo de las políticas públicas.

Este último conjunto de apreciaciones está lejos restarle significado y envergadura académica al estudio.