



Nº 1, janeiro 2010

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



Los Procesos de Reforma Previsional en Chile, Brasil y Uruguay : Entre Legados y Transformaciones

PONTO DE VISTA, N° 12, dezembro 2009
ISSN 1983-733X

Florencia Antía Aguñín¹ y Arnaldo Provasi Lanzara²

Introducción

Frecuentemente, en la literatura sobre las reformas previsionales, abundan las evidencias que apuntan el “éxito” o el “fracaso” de los proyectos de reforma sobre la base de factores exclusivamente intrínsecos al proceso decisorio, principalmente: la capacidad del Ejecutivo de imponer su agenda reformista y superar los múltiples puntos de veto que se oponen a su propuesta de reforma.

Sin embargo, se ha dado poco énfasis a las consecuencias de los procesos de reforma sobre la dimensión redistributiva de la política previsional. Tampoco se ha considerado la posible reconfiguración de los sistemas previsionales luego de las modificaciones introducidas por tales procesos.

¹ Candidata a Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ) e investigadora del Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC).

² Candidato a Doctor en Ciencia Política por IUPERJ e investigador del NEIC/IUPERJ.

El presente estudio tiene por objetivo comparar la actual configuración de los sistemas previsionales en Chile, Uruguay y Brasil, resaltando los principales cambios introducidos en esos sistemas, después de sucesivas olas de reforma.

Se destacarán, por tanto, las diferencias de esos sistemas en el enfoque de reforma adoptado y sus similitudes en cuanto a una probable reorganización de sus respectivos regímenes sobre bases más “multipilarizadas” de prestación de beneficios previsionales. Se trata de poner en evidencia las tendencias endógenas que subyacen a tal reordenamiento, fundamentado en pilares distintos de prestación (asistencial, actuarial-contributivo y capitalizado), y sus diferentes impactos en la dinámica de los intereses y en el perfil distributivo que constituyen las políticas previsionales de los países en cuestión.

El estudio está dividido en cinco partes. La primera enfatiza los principios normativos que cualifican a la Previsión Social como una política redistributiva, en contraste con las ideas – recientemente elevadas a la categoría de estatuto de política- que tienden a considerarla apenas desde el prisma de la eficiencia. La segunda refiere a los procesos endógenos de cambio institucional en los sistemas previsionales, destacando, en particular, el potencial disruptivo de la introducción de prácticas actuariales y privadas de gestión de riesgos en los sistemas públicos de reparto. La tercera parte realiza breves comentarios sobre la lógica distributiva y el redimensionamiento de los riesgos sociales asociados a la introducción de esquemas previsionales basados en tres pilares de prestación, cada cual vinculado a clientelas específicas. La cuarta parte se concentra en los aspectos propiamente empíricos del estudio, comparando los sistemas previsionales de los países aquí analizados de acuerdo con los argumentos teórico-conceptuales discutidos en las secciones precedentes. Finalmente, la última parte plantea las conclusiones.

1. Los Vínculos Olvidados: de la Solidaridad Generacional a una Previsión Pareto-Eficiente

La eficiencia, la sustentabilidad fiscal y la liquidez de cualquier sistema previsional son apenas condiciones intermedias para alcanzar los objetivos de mayor relevancia e impacto redistributivo.

Sin embargo, recientemente tales condiciones adquirieron el estatuto de objetivos a ser perseguidos por las políticas previsionales en detrimento de sus consideraciones redistributivas. En cierto sentido, se vislumbra una transformación en la propia semántica de

los objetivos de la previsión: de la reposición de renta en la vejez hacia la acumulación indefinida prometida por la capitalización individual y por los hoy “populares” fondos de pensión.

La tesis de la “insustentabilidad fiscal innata de los sistemas previsionales de reparto” (World Bank, 1994), que inspiró los proyectos de reforma en diversos países, y la subsecuente implementación de medidas restrictivas en esos sistemas, forzó y/o indujo a millones de asegurados a contraer obligaciones capitalizadas bajo la forma de beneficios complementarios privados.

El hecho es que los sistemas previsionales, en la mayoría de los países en los que se procesó reformas, sean ellas de naturaleza estructural o paramétrica, tienden hacia la estructuración de arreglos de protección menos extensos en cuanto a la división colectiva de riesgos sociales –tradicionalmente distribuidos entre el Estado, las familias y el mercado- (Esping-Andersen, 1999; Taylor-Gooby, 2004, Arza, 2006).

Contrariamente a los regímenes públicos de reparto, que confieren una amplia cobertura de riesgos económicos imprevistos, garantizando, por ejemplo, una reposición de la renta indexada a la inflación, los planes de capitalización de contribución definida tornan esa reposición incierta, pues en esta modalidad, la rentabilidad de los beneficios depende solamente del total acumulado en las cuentas individuales (Barr, 2002).

El simple hecho de que las tasas de reposición no sean garantizadas en los sistemas de capitalización conlleva algunas consecuencias negativas para las generaciones que contribuyeron con las mismas tasas y durante el mismo período, pero que se retiraron en intervalos cortos de tiempo.³

En el escenario actual, los fondos de pensión también representan ciertas ambigüedades. ¿Son una reedición de las viejas prácticas mutuales de seguro ocupacional, tan criticadas en el pasado por haber introducido técnicas actuariales bastante selectivas de los riesgos enfrentados por los grupos cubiertos? O, en cambio, ¿son instrumentos modernos de “gobernanza corporativa” que ligan las decisiones de inversión de los agentes –políticos y económicos- al destino de millones de trabajadores, colocando un “fundamento social” a las operaciones de mercado?

³ La rentabilidad prometida por esos esquemas de seguro es altamente variable. Si una persona se jubila durante un período de crisis económica, en que hay una tendencia de caída de la tasa de interés de las economías, ella puede recibir una anualidad significativamente más baja de lo que alguien que se jubiló durante un período de tasas de interés más elevadas (Barr, 2002).

Estas cuestiones pueden ser remitidas a los vínculos olvidados de la Previsión Social. El objetivo básico de un programa público de previsión no es aumentar las tasas de ahorro e inversión, sino que ofrecer garantías a una renta ante una serie de riesgos sociales, previstos o no previstos (Barr, 1998, 2001, 2002; Thompson, 1998).

En la economía política de la Previsión Social, la función de las jubilaciones y pensiones es redistribuir el consumo a lo largo del tiempo. O sea, al contribuir en un esquema previsional un individuo consume hoy menos de lo que produce con el propósito de continuar consumiendo cuando se retire. Ese principio también opera cuando se trata de colectividades y generaciones. Considerada de forma agregada, la función económica de un sistema previsional es dividir la productividad total entre los segmentos activos y pasivos de la población (Barr, 1998).

Sin embargo, los sistemas previsionales no se desarrollan apenas como arreglos accesorios al sistema productivo. Al contrario, ellos son configuraciones sociales que expresan sus propias referencias cognitivas, y no pueden ser comprendidos sin sus fundamentos normativos (Plant, Lesser y Taylor-Gooby, 1980).

Los objetivos distributivos dependen crucialmente de las definiciones de justicia social. Consecuentemente, cualquier medida que procure la “maximización” del bienestar en las sociedades depende de la evaluación y del peso relativo conferido a la eficiencia y la equidad (Barr, 1998) –cuestiones motivadas por un fuerte contenido ideológico, en que los conceptos generalmente implicados, están también sujetos a polémica-.

Entre los aspectos normativos que subyacen a las políticas previsionales se destaca la discusión sobre la distribución de las tasas de ahorro a lo largo del tiempo. Ello refiere al debate de si priorizar un *principio de ahorro justo* que favorezca a las sucesivas generaciones o priorizar la *maximización de la utilidad total* vía tasas excesivas de acumulación intra-familiar.

Se está, por tanto, ante la enunciación de dos principios divergentes, o ideas fuerza, que orientan la política previsional. Uno de ellos es paretiano, y como tal, privilegia los criterios de eficiencia técnica y utilidad económica en la generación del ahorro. Aquí, la justificación es que las mayores tasas de ahorro acumuladas individualmente garantizarán un mayor crecimiento de la riqueza, siempre que no se interrumpa el “ciclo virtuoso” de crecimiento de los montos acumulados, pues su maximización indefinida llegará a un límite socialmente deseado.

El otro es rawlsiano, de donde se extrae la idea de que “el principio del ahorro justo puede ser considerado como un entendimiento entre las generaciones en el sentido de que cada una cargue con su parte de responsabilidad para realizar y preservar una sociedad justa” (Rawls, 2002: 321). De ello se deriva la noción de que el objetivo del proceso de ahorro es fijado de antemano, esto es, debe ser producto de un contrato entre las partes interesadas en una redistribución justa de las tasas de ahorro, ponderada por el esfuerzo de cada generación.

Este último enunciado sugiere la Previsión como un sistema de cooperación a lo largo de la vida y entre las sucesivas generaciones. Cualquier ajuste producido en el sistema debe priorizar a los menos favorecidos en cada generación (justicia intrageneracional), y, al mismo tiempo, promover la redistribución equitativa del ahorro entre las sucesivas generaciones (justicia intergeneracional), evitándose la emergencia de nuevos riesgos sociales mediante revisiones periódicas de las escalas de prioridad (Musgrave, 1986; Rawls, 2002).

Tales enunciados dejan entrever una evidente contradicción entre los principios normativos y la selección de prioridades en los sistemas públicos de reparto y en aquellos fundados en esquemas paretianos de “acumulación indefinida”: los llamados esquemas de capitalización plena o parcial.

A diferencia de los fondos de capitalización individual, que están disponibles para sus potenciales beneficiarios denotando una típica *relación de propiedad sobre un activo transferible*, en los sistemas públicos de reparto las contribuciones compulsivas modifican esa relación, dado que la “posesión” de quien contribuye se traduce en un *derecho sobre transferencias futuras* (De Swaan, 1988). En este último esquema, hay una identificación intersubjetiva referida a un derecho, que no puede ser fácilmente alienado ni tampoco reducido a un cálculo utilitario de costo y beneficio.

El principio de ahorro justo, que fundamenta los regímenes previsionales públicos de reparto, actúa intra e intergeneracionalmente como una restricción a la tasa de acumulación individual. La diferencia refiere a la “prioridad de la justicia en relación a la eficiencia y a una mayor suma de ventajas” (Rawls, 2002: 331).

Por lo tanto, si ese principio subyacente a los sistemas públicos previsionales no fuera colocado como una prioridad, las desigualdades injustificables tenderán a reproducirse a través de las sucesivas generaciones.

2. Reformas previsionales y cambio institucional

Las reformas previsionales surgidas en el seno de las “reformas neoliberales” requieren de “momentos políticos” en los cuales fuertes gobiernos crean y ejecutan reglas que los actores sociales deben atender, aun contra de su voluntad (Streeck y Thelen, 2005). Ese fue el caso de las llamadas reformas previsionales estructurales, emprendidas muchas veces en contextos autoritarios o de fuerte discrecionalidad política. De ahí el carácter drástico de los proyectos reformistas implementados y sus resultados de corto plazo: privatización deliberada y redistribución regresiva.

En contraste, los procesos de reforma previsional emprendidos durante períodos más prolongados de “liberalización” proceden sin una maniobra o movilización política explícita; ellos simplemente animan o toleran una especie de “subversión auto-interesada de las instituciones colectivas” (Streeck y Thelen, 2005: 33), introduciendo medidas restrictivas de acceso a los beneficios y/o incitando la proliferación de arreglos privados voluntarios que compiten adyacentemente con la provisión pública de servicios. En esa categoría se encuentran las llamadas reformas previsionales paramétricas que, aun cuando no hayan alterado la fisonomía de los antiguos sistemas de reparto, introducen algunas modificaciones que se combinan con los efectos más generales producidos por la dinámica macro-estructural de la liberalización.

Todo lo que el proceso de liberalización necesita para ser exitoso es simplemente dejar que sus consecuencias fluyan libremente. Basta que no haya decisión por parte de los gobiernos ante un cambio en la intensidad y la incidencia de los riesgos sociales, y que, concomitantemente, surjan alternativas más afectas a las estrategias individuales de protección, para que los sistemas basados en la solidaridad colectiva se debiliten, tornándose menos atractivos.

No obstante, algunos análisis sobre las reformas previsionales tienden a desconsiderar las distintas dinámicas espacio-temporales en que los procesos de cambio ocurren. Mientras algunos estudios amplifican las transformaciones sistémicas bajo el prisma de la convergencia institucional en los modos de gobernanza, otros colocan un énfasis excesivo en los procesos de estabilidad.

Los principales argumentos controvertidos en torno de esos análisis, intentan responder si el comportamiento de los actores domésticos se encuentra condicionado por factores de naturaleza sistémica, o si tales comportamientos, tradicionalmente vinculados al Estado-

nación, reaccionan consistentemente con las oportunidades abiertas por el cambio macro-estructural “en el sentido de defender o expandir sus beneficios colectivos o promover valores simbólicos no materiales” (Haas, 1992:01).

En esta discusión importa destacar que los límites del Estado-nación no son los límites de las instituciones y de los sistemas de acción: los factores endógenos y exógenos están entrelazados en un proceso continuo de transformación (Mann, 1993; Crouch, 2005).

Entre tanto, el énfasis exagerado en los factores que mantienen la estabilidad, asumida por algunos análisis de tipo *path dependence* (North, 1990; Pierson, 2000)⁴, tiende a oscurecer los procesos de transformación y el modo por el cual surge el cuestionamiento político a las formas y funciones que algunas instituciones asumen, particularmente dentro de determinadas “coyunturas críticas”⁵ (Mahoney, 2000; Thelen, 2003).

Perspectivas analíticas menos rígidas sobre los procesos de “dependencia de la trayectoria” asumen que las dinámicas de reproducción institucional están fuertemente sujetas al conflicto de intereses (Crouch, 2001, 2005; Crouch y Farrel, 2004; Mahoney, 2000; Thelen, 2003). La presencia del conflicto significa que una determinada dinámica de cambio potencial es construida interna o externamente a las instituciones, aun cuando estas se caractericen por patrones inerciales de auto-refuerzo (Mahoney, 2000).

El punto fundamental a retener de los análisis *path dependence* es su definición como un *proceso de aprendizaje* incremental, pero potencialmente transformador (Streeck y Thelen, 2005). O sea, deben ser enfatizadas las presiones y las alternativas subyacentes a una trayectoria de desarrollo, antes que suponer estáticamente su dependencia respecto de un único factor remoto en el tiempo y que presupone una regularidad a través de un simple equilibrio. Si un sistema institucional posee una combinación heterogénea, su dependencia de la trayectoria puede tornarse más incierta (Crouch, 2001).

La continuidad aparentemente superficial de una trayectoria de desarrollo puede ocultar importantes cambios intersticiales. Así, diferentes instituciones en la misma sociedad pueden

⁴ El concepto de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) es frecuentemente definido según la noción imprecisa de que los acontecimientos pasados determinan los hechos futuros. El desarrollo de las instituciones en el tiempo estaría fuertemente sujeto a “retornos crecientes” que pueden también ser descritos como procesos de “*feedback* positivo” o de “auto refuerzo” (North, 1990). En esa perspectiva, los cambios apenas ocurren incrementalmente a través de un proceso de “*punctuated equilibrium*” y son limitados por largos períodos de continuidad (North, 1990; Pierson, 2000).

⁵ Las “coyunturas críticas” se refieren a las intersecciones temporales de secuencias históricas de acontecimientos, separadamente delimitados, que al entrecruzarse, producen determinados resultados políticos y sociales, influyendo fuertemente en el contenido de los cambios en curso (Mahoney, 2000).

incorporar lógicas contradictorias y conflictivas (Streeck y Thelen, 2005), y los procesos de cambio pueden emanar de factores latentes o de “ambigüedades inherentes” (Pierson, 2004) que generalmente existen entre las instituciones formales y los modos específicos de implementación de sus decisiones políticas en el tiempo (Thelen, 2003).

Tanto la hipótesis de la convergencia como los argumentos que enfatizan los elementos *path dependence* cometen errores sistemáticos de perspectiva. Ambos subestiman las profundas diferencias entre los países que emprendieron reformas previsionales. En la literatura, las diferencias sobre los procesos de reforma frecuentemente son conceptualizadas en términos de rupturas radicales y cambios incrementales, en vez de ser entendidas como los resultados de trayectorias alternativas que se entrecruzan (Regini, 2008). De ahí la rígida división entre sistemas que adoptaron modelos “puramente” estructurales o paramétricos de reforma.

La literatura que enfatiza los elementos *path dependence* de los esquemas de reparto público (Myles y Pierson, 2001) tiende a desconsiderar las tendencias presentes en casi todos los países en dirección a la privatización creciente de riesgos, vía introducción de regímenes previsionales más inclinados a formatos actuariales y privados de prestación. Los cambios promovidos por las reformas, sean abruptas o incrementales, introdujeron potenciales elementos de inestabilidad en los arreglos de protección previsional previamente establecidos.

Según Regini (2008), una vez que las propuestas de reforma inclinadas a reducir los beneficios del Estado de bienestar se enfrentan con los intereses de poderosos grupos sociales, emergen dos alternativas políticas: 1) los decisores pueden introducir algunas modificaciones graduales en procura del recorte de los beneficios, junto con compensaciones, que lentamente irán ganando la adhesión de algunos grupos; 2) o ellos pueden optar por eliminar las reglas que capacitan a esos grupos a ejercer el poder de veto ante los cambios (Regini, 2008:184).

Considerando que la última opción es la menos probable, en términos de costos políticos y sociales, los decisores acaban por renunciar a las soluciones que apuntan a una acción unilateral dirigida a la capitalización. No obstante, se adopta una acción gradual y modulada de recorte, subsumiendo la estrategia negociada de mantenimiento de los esquemas públicos de reparto a la compensación de beneficios complementarios (privados) y residuales (en la forma de beneficios tipo *means-tested* o de prestaciones básicas universales) para los potenciales perdedores.

Se procura, con eso, atenuar los efectos disruptivos de la capitalización total, procedentes en gran medida de los costos de transición asociados a ese cambio, optando por enfoques más actuariales de gestión de riesgos. Así, el alcance de la “privatización” se torna más variado, teniendo en cuenta las diferencias de los países en relación a la importancia de sus sistemas previsionales públicos para los múltiples objetivos, pero no por eso la alternativa privada deja de ser una posibilidad atractiva.

Ello también es verdadero para países que adoptaron soluciones unilaterales de capitalización. Resulta difícil mantener un sistema enteramente capitalizado sin adoptar como contrapartida algunas medidas compensatorias, creando, por ejemplo, beneficios básicos para los grupos más pobres, garantizados por el Estado; o reintroduciendo algún mecanismo de reparto de riesgos en un sistema privado hegemónico.

A pesar de la idea fuerza sobre la resistencia a los cambios o la “densidad institucional” innata de los sistemas de reparto (Pierson, 1996; Myles y Pierson, 2001), varios países con sistemas de reparto maduros fueron capaces de realizar reformas que introdujeron algunas modificaciones sustantivas orientadas a incrementar la provisión privada de beneficios previsionales (Taylor-Gooby, 1999; Hinrichs, 2000; Hacker, 2005; Ebbinghaus, 2005).

Algunos procesos de reforma fueron capaces de adoptar o reintroducir, en determinados momentos críticos coyunturales, “alternativas históricas suprimidas” (Moore, 1966) –como aquellas, típicas del pasado previsional de muchos países, relacionados a los esquemas ocupacionales de seguro mutuo privado-, que pasaron entonces a expandirse en coyunturas propicias (Ebbinghaus, 2005).

Dependiendo del entorno constitutivo que orienta la producción y la implementación de las políticas sociales –actualmente restrictivo para la expansión del bienestar-, las reformas paramétricas que promovieron ajustes orientados al saneamiento de los sistemas de reparto, pueden conducir a transformaciones graduales de largo plazo, a partir de la introducción y posterior expansión de un pilar privado complementario. Dichas transformaciones se estructuran sobre el declive gradual en el valor y en la cantidad de los beneficios ofrecidos por el pilar público de reparto, que pasa a perder su atractivo y capacidad de retención para la fuerza de trabajo.

Consecuentemente, la reintroducción de una oferta segmentada de beneficios privados ocupacionales tiende a estimular las tendencias de cambio sistémico, considerando el ímpetu competitivo, fragmentador y discriminatorio que tales beneficios producen. La proliferación

de esquemas de seguro individual y la institucionalización de un pilar capitalizado, operando paralelamente a un sistema público, reintroducen fuertes *clivajes* y diferencias de estatus entre los principales grupos de beneficiarios de las políticas sociales, provocando efectos de estratificación en los sistemas de bienestar (Esping-Andersen, 1990).

En ese sentido, cambios incrementales y restrictivos pueden conducir a una “recalibración sistémica de largo plazo” en los sistemas previsionales (Ebbinghaus, 2005:19). Tales cambios son más aceptables políticamente, en la medida que tienen baja visibilidad, y su complejidad técnica es difícil de ser discernida en un primer momento para los grupos directamente afectados por ellos.

La continuidad aparentemente superficial de un sistema público previsional que supuestamente se mantuvo “ileso”, luego de las sucesivas rondas de reforma, oculta importantes cambios generalmente intersticiales y no enteramente percibidos.

Streeck y Thelen (2005) apuntan diferentes procesos graduales, aunque transformadores, de cambios endógenos de las instituciones, de gran impacto en los sistemas de bienestar: 1) Desplazamiento (*displacement*): ocurre a través de reactivación de posibilidades suspendidas o previamente suprimidas (redescubrimiento de las estrategias individuales y privadas de provisión que fueron impedidas de manifestarse en el pasado); 2) Superposición (*layering*): se produce por el crecimiento diferencial de alternativas que compiten entre sí en un mismo sistema (por ejemplo, la introducción de un pilar privado de capitalización dentro de un sistema público); 3) No decisión (*Drift*): este proceso ocurre cuando una institución de bienestar cesa de garantizar la protección ante el surgimiento y reproducción de nuevos riesgos sociales, dejando de actuar delante de esos riesgos por omisión o inacción.

En vez de ser impulsados exclusivamente por factores exógenos, los cambios en los sistemas previsionales tienen un fuerte carácter endógeno y, en algunos casos, son producto de las propias “ambigüedades inherentes” (Pierson, 2004) que un sistema puede generar. Tales ambigüedades aluden a los tres procesos de cambio destacados anteriormente.

Lo más probable es que los sistemas previsionales convivan, a lo largo del tiempo, con persistentes fuentes de cuestionamiento respecto de su forma y funciones organizativas. Si bien el pilar público de prestaciones previsionales puede mantener sus fundamentos básicos intactos en cuanto a la redistribución percibida y la capacidad de retención de afiliados, la rápida difusión de esquemas privados de seguro, operando paralelamente, puede efectuar

cambios profundos, tales como la pérdida de apoyo político del pilar público respecto del privado (Hacker, 2005).⁶

La falta de adecuación entre el estatuto básico de una política pública y su capacidad efectiva de implementación, y el acúmulo de no decisiones en el tiempo, promueven un fuerte desacople entre los programas sociales y el cambio en el perfil de los riesgos: un desajuste de la política social en acompañar la transición demográfica de las familias, las demandas relacionadas con el género y el mercado de trabajo, y los cambios en la incidencia del riesgo epidemiológico.

Cuando la extensión de la cobertura de riesgos que tales sistemas proporcionan es insuficiente, y las estrategias individuales de protección superan las prácticas más abarcativas de colectivización de riesgos, se puede considerar que sus resultados acabarán por conformar lógicas distributivas diferenciadas y mutuamente excluyentes.

3. El enfoque de los “tres pilares”

Ante la alternativa deliberada de sustituir el pilar público de previsión por uno plenamente basado en la capitalización, algunas agencias internacionales, como el Banco Mundial, pasaron a rever sus recomendaciones prescriptivas para una serie de países que emprendieron reformas en sus sistemas previsionales.

Así, en sustitución de la defensa incondicional del llamado pilar de capitalización, cuestionado por varias experiencias fracasadas de reforma, se pasó a argumentar que la adopción de un sistema previsional basado en diversos pilares, garantizaría una mayor diversificación de los riesgos (World Bank, 1994; James, 1998).

La justificación para este cambio de enfoque se centró en las ventajas de un sistema multipilar para un nuevo beneficiario del sistema provisional: el consumidor, soberano en su toma de decisiones.

Lo que está por detrás de esta lógica de cambio aparentemente tenue -la “multipilarización”- es la concentración de los riesgos dentro de clientelas específicas: una división de riesgos compartimentada y no compartida.

⁶ Utilizando esos modelos analíticos, Jacob Hacker (2005) explica como los opositores al sistema público de reparto en Estados Unidos concientemente orquestaron la expansión de los fondos privados de capitalización, aprovechándose del contexto de fuertes restricciones en los beneficios públicos previsionales durante la era Reagan. Las innovaciones, en un primer momento, surgieron en un cuadro sin mayores rupturas en relación al antiguo sistema. Sin embargo, el subsecuente crecimiento explosivo de los esquemas de capitalización ayudó a minar el apoyo político de la previsión pública (Hacker, 2005).

Se entrevé claramente la naturaleza prescriptiva de las nuevas recomendaciones. El llamado “tercer pilar”, asistencial y “redistributivo”, podría absorber a los “probablemente más pobres” y a los trabajadores con bajas remuneraciones –estos últimos, expulsados del pilar ocupacional y contributivo. El tercer pilar (de capitalización), basado en anualidades, absorbería a los trabajadores con medias y altas remuneraciones, “atraídos” del segundo pilar. Así, el “segundo pilar” (ocupacional), que vincula el beneficio actuarial a las contribuciones, operaría como una especie de “mecanismo implícito de selección”, agrupando los “merecedores” y los “no merecedores” de una renta por pasividad determinada directamente según las rentas de mercado o puramente por necesidad.

En el largo plazo, el corolario de ello para diversos regímenes previsionales sería la instauración de varios subsistemas con “capacidades diferenciadas de provisión” (Rothstein, 1998), adversos a la colectivización general de los riesgos, dejando un amplio margen para la institucionalización plena de un sistema de capitalización en paralelo a un sistema residual de protección básica de beneficios, dirigido a los segmentos más pobres (*mean-tested*).

La tendencia actual –en varios países- hacia la “multipilarización” de los regímenes previsionales, trae un amplio margen de incertidumbre. Sobran dudas sobre la “función” del primer pilar. No es claro si este es una base sustentable sobre la cual se construye el rendimiento de las pasividades, independientemente del “foco” en grupos específicos, o si se trata simplemente de una “garantía” contra la pobreza. Tal tendencia, también puede ser sintomática de un proceso de “inviabilización sistémica” (Pierson, 1996) de los ahora llamados “subsistemas públicos de reparto”.

4. Los efectos de la “multipilarización” en los sistemas previsionales: Chile, Uruguay y Brasil en perspectiva comparada

En América Latina, Uruguay, Brasil y Chile pertenecen al grupo de países que tempranamente introdujeron esquemas de seguro social, organizados por categoría profesional e inspirados en el modelo bismarckiano de prestaciones. Son parte del grupo “pionero alto”, integrado también por Argentina, Cuba y Costa Rica (Mesa-Lago, 2004).

Creados a inicios del siglo XX, esos esquemas eran bastante estratificados y reflejaban fuertemente las desigualdades de sus respectivos mercados de trabajo. En esos países, los grupos ocupacionales que gozaban de esquemas previsionales más generosos, normalmente se opusieron a las tentativas de unificación de los sistemas en regímenes nacionales y

compulsivos de protección. Los esquemas de seguro social de esos grupos se desarrollaron de manera fragmentada, por medio de una variedad de arreglos, generalmente de capitalización colectiva, que selectivamente fueron abarcando nuevos estratos ocupacionales (Mesa-Lago, 1978).

Sin embargo, durante las décadas de 1960 y 1970, en el conjunto de estos países ocurrió un proceso de homogeneización relativa de las condiciones de acceso a los beneficios, mediante la ampliación de la cobertura previsional para algunas categorías previamente excluidas de los arreglos tradicionales. En ese período, los sistemas de reparto fueron ampliados. Así, comenzaron a adquirir capacidad de coordinación mediante la constitución de agencias burocráticas responsables por la administración de los planes públicos de reparto (Mesa-Lago y Bertranou, 1998; Mesa-Lago, 2004).

Pese a los efectos de estratificación de los beneficios, la mayoría de estos sistemas se basaba en el principio de solidaridad entre grupos de renta y entre generaciones. A pesar de los diferentes grados de madurez, esos sistemas se encaminaban hacia la solución de sus problemas en la medida que se expandía la cobertura para los segmentos antes excluidos, al mismo tiempo que se consolidaban los esquemas de repartición unificados, vía retención de la fuerza de trabajo y aumento de las contribuciones.

En las últimas tres décadas, estos países pasaron por sucesivas reformas que modificaron, de diferente manera, las características constitutivas de sus sistemas previsionales. Los estudios de caso que se presentan a continuación analizan las características de las reformas y la actual configuración de los sistemas previsionales.

El Caso Chileno

La trayectoria de la política previsional chilena se remonta a la década de 1920, cuando se creó un sistema inspirado en el modelo bismarckiano. Sus principales características, que perduraron hasta la década de 1970, consisten en la distinción legal entre trabajadores manuales y trabajadores de “cuello blanco” y el establecimiento de una estricta asociación entre los beneficios sociales y la inserción ocupacional de la persona (Raczynski, 1994: 8).

A inicios de 1970 el sistema de pensiones presentaba una cobertura prácticamente universal y un impacto distributivo moderadamente progresivo, aunque tenía una estructura fragmentada y estratificada, con inequidades en los beneficios y en el financiamiento del sistema (Arenas de Mesa, 2000; Raczynski, 1994).

En 1981, bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), se desmontó el antiguo sistema, imponiéndose uno de carácter privado, que serviría luego de modelo para las reformas promovidas en varios países de la región. El sistema instaurado presenta tres características principales. La primera es que establece un régimen de contribución definida, con lo cual el aporte del trabajador es un porcentaje fijo -10%- de su salario, sin disponer de la contribución del empleador ni del Estado como en el antiguo sistema.

El segundo rasgo es el carácter no definido de la prestación en el momento del retiro. Su valor depende de las contribuciones acumuladas en la cuenta individual por los trabajadores, de la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensión y de la esperanza de vida de la persona.

Una tercera característica es que los fondos se depositan en cuentas individuales de ahorro administrados por entidades privadas con fines de lucro, las Administradoras de Fondo de Pensión (AFP). Las AFP cobran una comisión para cubrir los costos de administración y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia.⁷ Finalmente, aparte de ese nivel de cotización obligatorio, el sistema prevé un tercer pilar de ahorro voluntario.

Los nuevos trabajadores fueron obligados a integrarse al régimen, con excepción de los militares y carabineros que conservaron un sistema de beneficio definido. Aquellos que se encontraban cotizando en las antiguas cajas pudieron optar entre permanecer en el antiguo sistema, administrado desde entonces por el Instituto de Normalización Previsional (INP), o pasarse al nuevo régimen. En el último caso, las contribuciones realizadas hasta entonces se encauzaron al nuevo sistema. El traslado de los trabajadores al régimen privado fue masivo, en buena medida por las menores tasas de aportes que ofrecía el nuevo sistema (Raczynski, 1994: 63).

El Estado pasó a tener un rol subsidiario dentro del sistema previsional. Su papel se concentra en la atención de las personas que no logran obtener una pasividad mínima. En tal sentido, el INP presta una Pensión Mínima a aquellos afiliados que hubieran realizado cotizaciones por al menos 20 años y que con sus fondos no pudieran cubrir ese valor. A su vez, ofrece Pensiones Asistenciales de carácter no contributivo dirigidas a los mayores de 65 años indigentes o carentes de previsión y a las personas inválidas mayores de 18 años. La

⁷ Lo elevado de los cargos y comisiones, con una tasa fija para todas las cuentas, resulta sumamente regresivo (Mesa-Lago, 2008: 435).

concesión de las pensiones asistenciales depende de la disponibilidad de recursos estatales y son limitadas por una lista de espera.

Las otras dos funciones del Estado refieren a la supervisión del funcionamiento del sistema privado, a través de la Superintendencia de las AFP; y a la cobertura del déficit del sistema previsional.

En suma, el sistema de pensiones chileno se encuentra en transición y en él conviven cuatro esquemas: i) el sistema no contributivo de pensiones asistenciales; ii) el sistema civil público antiguo administrado por el INP; y iii) el esquema público militar; y iv) el sistema previsional privado (Arenas de Mesa, 2004: 91).

Principios y resultados distributivos del sistema privado

Los principios distributivos de la política previsional se modificaron sustantivamente con la reforma, a través de una individualización de los derechos y los beneficios. El sistema de contribución definida fortalece el principio contributivo para el acceso a las pensiones, con la particularidad de que se adopta un modelo actuarial de distribución de recursos y no se promueven mecanismos de socialización de riesgos al interior del sistema (Arza, 2008). El sistema privado carece de cualquier tipo de solidaridad y esta se limita a los sectores de menores ingresos, a través de las pensiones asistenciales y de pensiones mínimas a cargo del Estado.

Tales principios, implementados en el contexto de un mercado de trabajo con problemas de informalidad y de intermitencia del empleo asalariado, y en una sociedad muy desigual, dan lugar a resultados distributivos problemáticos. Ellos se manifiestan en inequidades de cobertura, de género y financieras, las cuales perjudican principalmente a las mujeres, los trabajadores independientes y los sectores de menores ingresos.

Una primera dimensión de la inequidad del sistema previsional refiere al financiamiento. La cobertura del elevado déficit previsional, que en promedio alcanzó el 5,7% del PBI en el período 1981-2004, corre por cuenta del Estado.⁸ Ello supone que una cuantía importante de recursos, recaudada a partir de tributos mayormente regresivos, es transferida

⁸ Tal déficit es ocasionado principalmente por los costos de transición al sistema privado (3,9% del PBI), por el financiamiento del sistema previsional privilegiado de las fuerzas armadas (1,4% del PBI), y, en una proporción menor, por el pago de las pensiones asistenciales y mínimas (0,42% del PBI) (Arenas de Mesa, 2006: 10).

fundamentalmente a una minoría de la población de ingreso medio y alto (Mesa-Lago, 2008: 435).

Una segunda dimensión problemática desde el punto de vista de la equidad es la cobertura previsional. Aun cuando la cobertura de la población activa es elevada en el contexto de América Latina, esta cayó luego de la reforma de 1981, desde un nivel que oscilaba entre 75% y 80% en las décadas de 1960 y 1970 (Arenas de Mesa, et.al., 2006: 18), a uno que llega al 59% en 2003 (Cuadro 1).

| Cuadro 1. Cobertura previsional en Chile. Contribuyentes y beneficiarios por grupo de género, en porcentajes | | | | | | |
|---|--|---------|-------|--|---------|-------|
| | Contribuyentes como porcentaje de la PEA | | | Beneficiarios como porcentaje de la población mayor de 65 años | | |
| | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total |
| 1990 | 63,31 | 59,96 | 62,21 | 80,11 | 67,49 | 73,04 |
| 1994 | 63,46 | 59,91 | 62,26 | 78,43 | 60,38 | 68,21 |
| 1998 | 60,08 | 56,84 | 58,9 | 69,08 | 57,01 | 62,17 |
| 2000 | 59,38 | 55,81 | 58,06 | 75,54 | 63,82 | 68,89 |
| 2003 | 61,13 | 54,89 | 58,74 | 71,76 | 56,42 | 62,99 |

Fuente: Rofman y Lucchetti, 2006: Cuadros A4.1, A4.4, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares (ECH)

Aparte de insuficiente, la cobertura previsional es inequitativa. Al analizarla por quintil de ingreso se aprecia que el 20% más rico de la población cuenta con una cobertura 30 puntos porcentuales por encima que el quintil más bajo (70,19% y 40,20% respectivamente, en 2003). Paradojalmente, los más desprotegidos son los sectores de menores ingresos, brecha se profundizó a lo largo de la última década (Rofman y Lucchetti, 2006: Cuadros A4.6).

A su vez, el sistema de contribución definida torna más relevante la continuidad y la formalidad de la trayectoria laboral. La densidad de cotizaciones, que refiere a la frecuencia de los aportes que una persona realiza a lo largo de su vida laboral, se encuentra en niveles muy bajos. El problema radica en que una menor densidad reduce el monto del capital acumulado y, en consecuencia, el monto de la pensión. Según las proyecciones oficiales, las tasas de reemplazo serán bajas e inferiores entre las mujeres, los sectores de bajos ingresos y los trabajadores independientes (Superintendencia de AFP y Dirección de Presupuestos, 2006: 5).

La diferencia en la densidad de cotización entre distintos grupos supone que las brechas salariales se amplían en el momento del retiro de la vida activa. Dicho en otros términos, el sistema de pensiones no sólo reproduce las desigualdades del mercado laboral sino que además las estaría amplificando, con resultados distributivos regresivos (Arenas de Mesa, et.al., 2006).

Asimismo, el sistema privado de pensiones acentúa la inequidad de género. La mayoría de las mujeres se encuentra en desventaja laboral y son más longevas que los hombres, lo cual conduce a una baja acumulación de fondos y a un período más extenso de retiro. En vez de corregir esa situación, el sistema previsional acentúa las inequidades de género, al incluir tablas de mortalidad diferenciadas por sexo (Mesa-Lago, 2008; Arenas de Mesa, et.al, 2006).

Dado los parámetros de cobertura y densidad de cotizaciones, las estimaciones indican que las personas que tendrán que acogerse a una pensión asistencial o a una pensión mínima garantizada por el Estado estarán próximas al 50% de los asegurados en el sistema AFP. Ello supone que el Estado deberá cumplir un papel importante para brindar protección, aunque mínima, a la mitad de las personas que están en el sistema privado. En palabras de los especialistas: “Lo anterior es la base para afirmar que estamos en presencia de un sistema mixto de pensiones, donde el sector privado administra las AFP y el Estado tiene un rol subsidiario como garante de pensiones mínimas y proveedor de pensiones asistenciales; sin embargo, la institucionalidad del sistema de pensiones no fue organizada para estas coberturas con financiamiento y participación estatal.” (Arenas de Mesa, 2004: 105).

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-------|
| Pensión de vejez | 17,0 | 40,4 | 50,3 | 54,7 | 54,8 | 45,3 |
| Pensión de sobrevivencia | 6,2 | 11,1 | 12,1 | 13,5 | 10,7 | 11,0 |
| Pensión asistencial | 40,3 | 15,7 | 6,8 | 3,2 | 1,1 | 11,6 |
| Total | 63,5 | 67,2 | 69,2 | 71,4 | 66,7 | 67,9 |
| Fuente: Arenas de Mesa, et.al., 2006: 23, sobre la base de Encuesta Casen 2000 | | | | | | |

Entre tanto, la cobertura de la población pasiva también descendió en la última década, desde 73% en 1990 a 63% en 2003 (cuadro 1). A pesar de ello, se observa que la diferencia en la cobertura por quintiles de ingreso es escasa, lo cual se debe en buena medida, a que la población pobre está cubierta a través de pensiones asistenciales (cuadro 2).

Otro asunto relevante al evaluar el funcionamiento del sistema es la evolución de la rentabilidad de los fondos de pensiones, que es una de las variables clave para determinar el valor de las pasividades.⁹ Las pensiones basadas en la capitalización dependen sólo parcialmente del esfuerzo de ahorro de los afiliados a lo largo de sus vidas, para responder en buena medida a la incertidumbre de la evolución de los mercados financieros (CENDA, 2009). En tal sentido, los fondos administrados por las AFP alcanzaron el 64,4% del PBI a diciembre de 2007, pero un año después, en el contexto de la crisis mundial, descendieron hasta el 53% del PIB (AIOS, 2008: 14). Dicha reducción se debió a las tasas de retorno negativas que presentaron algunos fondos de pensión, particularmente los invertidos en instrumentos externos de renta variable, que suponen los mayores riesgos para los afiliados de las AFP. En tal sentido, las pérdidas registradas en los fondos más riesgosos (A y B) fueron las más acentuadas, alcanzando el valor de -30,01 y -20,68% en los últimos doce meses (mayo 2008-abril 2009) (Superintendencia de Pensiones, 2009).

La creación de un pilar solidario

El régimen previsional se mantuvo prácticamente incambiado durante el período 1990-2006. Únicamente se hicieron ajustes menores en las pensiones mínimas y asistenciales, que aumentaron su valor durante el período. Sin embargo, partiendo del diagnóstico de los problemas que presenta el sistema previsional, en 2006 la presidenta Michele Bachelet lanzó la iniciativa de reformar algunos aspectos del mismo.

La transformación más innovadora, implementada a partir de julio de 2008, refiere a la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias, compuesto por dos componentes. El primero es una Pensión Solidaria que viene a sustituir a la antigua pensión asistencial. Se trata de una prestación no contributiva, dirigida a las personas mayores de 65 años que no hayan realizado cotizaciones o no tengan acceso a una pensión y pertenezcan a un grupo familiar del 40% más pobre de la población (en una segunda etapa se prevé extenderlo al 60% más pobre). El segundo componente es el Aporte Previsional Solidario. Consiste en un complemento mensual en dinero que hace el Estado para todas aquellas personas que si bien cotizaron durante su vida activa, agotaron sus fondos o tienen pensiones muy bajas (Chile,

⁹ La rentabilidad real histórica de los fondos de pensiones chilenos se ubicó en 8,8% bruta anual. Esta cifra no descuenta los costos administrativos (AIOS, 2008).

2008). Se estima que la pensión y el aporte solidario beneficiarán a 800.000 personas en 2009 y 1,3 millones en 2012 (Mesa-Lago, 2008: 437).

Además, la reforma plantea medidas específicas para mejorar la situación previsional de las mujeres y reducir la brecha de género. Se estipula la entrega de un bono por cada hijo a las mujeres que han cotizado, de manera de garantizarles una pensión más alta; y se aumenta el aporte a las cuentas de capitalización de las mujeres producto de la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia. Asimismo, se introdujeron medidas para fomentar el ahorro previsional de los jóvenes y los trabajadores independientes.¹⁰

Estas medidas amplían el acceso efectivo al sistema de protección, sobre todo el de la población pobre y de bajos ingresos, al corregir la falta de protección de los afiliados que no tenían derecho ni a una pensión mínima (por no tener 20 años de cotizaciones), ni asistencial (por no ser indigente). Contribuyen, además, a aumentar el monto de las pensiones bajas, a partir del aporte del Estado. Asimismo, procuran disminuir la brecha de género y generar incentivos para la incorporación de los trabajadores independientes.

En suma, la reforma apunta a moderar los impactos del sistema vigente en términos de segmentación del acceso a las oportunidades de protección social en la etapa de la vejez, aunque sin modificar el régimen privado. Con esta solución, el Estado se hace cargo del financiamiento de las pensiones de los sectores de bajos ingresos, aunque sin contar para ello con los ingresos provenientes de los aportes de los sectores medios y altos, cuya administración es privada (Huber y Stephens, 2005).

El Caso Uruguayo

Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX se crearon en Uruguay las primeras cajas de afiliación compulsoria y con financiamiento tripartito, destinadas a la cobertura previsional de categorías de trabajadores específicos. Posteriormente, el sistema fue evolucionando sobre la base de un mecanismo de “incorporación fragmentada” (Papadópulos, 1992: 44), hasta alcanzar la cobertura universal hacia 1950. El sistema previsional funcionó como un régimen de reparto, financiado con aportes de los

¹⁰ La reforma incluye otras disposiciones relevantes, tales como: la creación del Instituto de Previsión Social y de la Superintendencia de Pensiones para fiscalizar el sistema, la promoción de mayores niveles de competencia entre las AFP y la habilitación para colocar un 80% de los fondos de las AFP en el exterior. Otros temas polémicos no fueron finalmente incluidos en la reforma. Entre los más relevantes cabe señalar el ingreso de los bancos al sistema previsional, que habilitaría la creación de una AFP estatal.

trabajadores, empleadores y del Estado. Logró una cobertura universal, aunque continuó exhibiendo situaciones de privilegio, y progresivamente, a partir de 1960, una pauperización de los beneficios. De acuerdo con algunas estimaciones, el sistema pasó de ser progresivo, a evidenciar, hacia fines de la década de 1980, una evolución regresiva del gasto (Kay, 1997, citado en Filgueira et. al, 1999: 66).

Desde la restauración de la democracia en 1985 el sistema previsional se convirtió en un centro de debate permanente en la agenda pública. Esta se fue configurando como un área de reforma prioritaria, debido a la crítica situación financiera por la que atravesaba y a la percepción de su disfuncionalidad para el crecimiento económico. Sin embargo, a contracorriente de los reclamos de austeridad, en 1989 se introdujo una reforma, promovida por las organizaciones de jubilados a través de un plebiscito constitucional, que implicó un aumento del valor de las pasividades. La reforma dio rango constitucional al mecanismo de ajuste de las pasividades, a través de la indexación al Índice Medio de Salarios y la vinculación al ajuste de los salarios de los funcionarios públicos. Esta reforma fue aprobada por una amplia mayoría y tuvo como consecuencia un significativo aumento del valor de los beneficios previsionales, y vinculado a ello, un incremento del gasto público en ese rubro.¹¹

La reforma de 1995 impulsada bajo el gobierno del Presidente Julio Sanguinetti cambió sustantivamente la estructura del sistema previsional. Alejándose en parte de su tradición estatista, pero sin abandonarla del todo, el nuevo régimen mixto incluyó cuentas de capitalización individual y administración privada. El sistema se asienta en dos pilares: uno público, de solidaridad intergeneracional, con beneficio definido, de adscripción obligatoria y gestionado por el BPS; y un pilar de capitalización individual, también obligatorio para las personas que superan una cierta franja de ingresos, con contribuciones definidas y administrado por personas jurídicas de derecho privado –las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)-. En el segundo pilar, el monto de la jubilación depende de las contribuciones realizadas y de la rentabilidad de los fondos.

Si bien se introduce un pilar privado, todos los trabajadores tienen la obligación de aportar al pilar público. Los afiliados con remuneraciones inferiores a una primera franja de ingresos

¹¹ En 1999 el valor promedio de las jubilaciones se había incrementado un 85% respecto del valor de 1986. En paralelo, los gastos del BPS en jubilaciones y pensiones aumentaron sustantivamente desde la década de 1990, representando entre el 7% y el 11% del PBI en los últimos quince años (DNSS, 2007).

tienen cobertura exclusiva en el esquema público.¹² En tanto, los afiliados cuyos ingresos superan el primer nivel (ingresos medios y medios-altos) tienen la obligación de hacer sus aportes en ambos componentes. Finalmente, el ahorro es voluntario para el monto salarial que supera el segundo nivel de ingresos.

En paralelo, la reforma tornó más exigentes las condiciones de acceso a las pasividades, a partir de la unificación de la edad mínima para ambos sexos en los 60 años y el incremento del mínimo de años de servicio de 30 a 35 años de actividad. Entre tanto, los beneficios se volvieron fuertemente crecientes con la edad de retiro y con los años de servicio. Los requisitos de acceso a la pensión por edad avanzada también se hicieron más rígidos: 70 años de edad y un mínimo de 15 años registrados de trabajo. Además, se estipuló que sólo se reconocerían aquellos años de trabajo que se encuentren registrados en una historia laboral individualizada, con lo cual se eliminó la posibilidad de documentarlos a través de la presentación de testigos.

En varios aspectos, la reforma de 1996 puede catalogarse como gradual: el nuevo sistema fue obligatorio para los trabajadores menores de 40 años de edad, mientras que los mayores pudieron optar por continuar en el régimen anterior o incorporarse al nuevo; y no modificó los derechos de las personas ya retiradas. Asimismo, el sistema mantuvo una fuerte participación del Estado, ya sea a través del BPS que administra el pilar de reparto, como por la posición central que ocupa la AFAP de propiedad pública dentro del mercado de administradoras de fondos.¹³

En suma, en el sistema uruguayo conviven cuatro esquemas: un pilar público contributivo administrado por el BPS y obligatorio para todos los trabajadores; un pilar de capitalización individual, obligatorio para los trabajadores que superen un umbral de ingreso; un pilar asistencial; y las cajas para-estatales, militar y policial.

Principios y resultados distributivos del sistema mixto

El análisis de la dimensión distributiva requiere considerar el diseño del régimen conjuntamente con el contexto económico, demográfico e institucional en que la política

¹² Poseen, sin embargo, la opción de destinar la mitad de sus contribuciones personales a una cuenta de capitalización individual gestionada por una AFAP.

¹³ La AFAP República posee la mayor tasa de afiliación del mercado (37,7% de los afiliados a las AFAPs y 45,3% de los aportes totales en junio de 2007) (Fuente: página web de República AFAP en base a datos del Banco Central del Uruguay).

opera (Arza, 2008). En el caso uruguayo, los elementos contextuales más relevantes a tener en cuenta refieren a los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo (elevadas tasas de desempleo e informalidad¹⁴) y el envejecimiento de la población.

Los principios distributivos de la política previsional se modificaron sustantivamente con la reforma de 1996. Por una parte, los requisitos de acceso a la jubilación en el pilar de reparto se hicieron más restrictivos, al exigir mayor cantidad de años de trabajo y aumentar los años de edad requeridos para las mujeres. Al mismo tiempo, ese pilar continuó desempeñando un papel relevante dentro del sistema, ya que es obligatorio para todos los contribuyentes. Algunas estimaciones establecen que cuando el régimen llegue a la madurez y el pilar de ahorro individual haya alcanzado su máximo desarrollo, este dará cuenta sólo del 25% de las prestaciones, mientras que el 75% seguirá a cargo del pilar de reparto (Camacho, 1997; en Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004: 31)

Por otra parte, el pilar privado no cuenta con mecanismos de socialización de riesgos, los cuales son enfrentados enteramente por los individuos. La solidaridad se restringe al pilar estatal y se produce únicamente entre las personas que cumplen los requisitos de participación en el mercado formal de empleo. Al mismo tiempo, las personas pobres que no tienen suficiente capacidad contributiva reciben pensiones a la vejez o asistenciales.

Un rasgo de los modelos previsionales de tipo bismarckiano es que las pasividades guardan una estrecha relación con los ingresos obtenidos en el mercado laboral. Ello explica que el gasto público en seguridad social tenga un impacto regresivo en la distribución del ingreso, al favorecer en mayor proporción a los grupos de ingresos medios y altos. En tal sentido, en 2003 el quintil más rico recibía el 42,7% del gasto en jubilaciones y pensiones, mientras que el más pobre tan sólo un 5,5% (OPP, 2004).

Este rasgo se ve agudizado en función de los problemas en la cobertura del sistema. En buena medida, las reformas que introdujeron un pilar de capitalización individual, se hicieron bajo el supuesto de que al estrechar la relación entre la contribución y el beneficio, los trabajadores tendrían mayores incentivos para reducir la evasión. Sin embargo, el caso uruguayo, junto con otras experiencias de la región, muestra que el aumento de la cobertura no se ha producido, especialmente por los problemas de funcionamiento del mercado de

¹⁴ En los últimos veinte años, la tasa de desempleo no fue nunca inferior al 7%. A su vez, en 2006 cerca del 35% de los ocupados no cotizaban en el sistema de seguridad social por ser trabajadores informales (DNSS, 2007: 7).

trabajo. Los bajos niveles de ingreso *per cápita* de una buena parte de la población hacen difícil conciliar las necesidades actuales de consumo de la población con al capacidad de cotizar (CEPAL, 2006: 143). En ese marco, la cobertura de la población económicamente activa se redujo desde 55,47% en 1995 a 51,43% en 2004 (Cuadro 3), aunque tendió a aumentar en los últimos años en un contexto de expansión y formalización del empleo (BPS, 2008).

| | Contribuyentes como porcentaje de la PEA | | | Beneficiarios como porcentaje de la población mayor de 65 años | | |
|------|--|---------|-------|--|---------|-------|
| | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total |
| 1995 | 59,40 | 50,35 | 55,47 | 87,07 | 87,98 | 87,62 |
| 1999 | 56,56 | 49,85 | 53,56 | 89,10 | 86,85 | 87,73 |
| 2001 | 55,54 | 49,23 | 52,64 | 86,27 | 85,60 | 85,87 |
| 2004 | 53,33 | 49,15 | 51,43 | 87,44 | 85,03 | 85,97 |

Fuente: Rofman y Lucchetti, 2006: Cuadros A16.1, A16.4, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares

La distribución por quintiles de ingreso muestra que la cobertura previsional del grupo de mayores ingresos es 3,8 veces mayor que el de ingresos más bajos. Ello se explica por la escasa cobertura de los más pobres: sólo un 18,91% de ese grupo realiza cotizaciones mientras que en el quinto quintil de ingresos ésta supera el 70% (Rofman y Lucchetti, 2006: 110).

En ese marco, la protección que el sistema previsional puede brindar en un futuro aparece como un problema central. Estudios recientes advierten sobre el riesgo de que un porcentaje significativo de los trabajadores cotizantes (58%) quede excluido del régimen general de jubilaciones en los próximos años, al no lograr alcanzar el requisito de 35 años de servicio al llegar a las edades usuales de retiro. Esta problemática es más grave entre los sectores de menores ingresos y entre las mujeres, debido a que aquellas tienen trayectorias laborales discontinuas, son más longevas y son víctimas de discriminación salarial (Bucheli, et.al., 2006).¹⁵

¹⁵ El estudio reseñado tiene en cuenta las condiciones establecidas en el régimen previsional previo a la reforma aprobada en 2008. De acuerdo a las estimaciones del estudio, sólo un 24% de los trabajadores alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 años de edad y un 42% lo harían a los 65 años de edad. (Bucheli, et. al., 2006).

A esta problemática se le suma la baja densidad media de las cotizaciones a las AFAPs, que llega al 60%. Si bien esta cifra se ubica por encima de Chile y Argentina (en el entorno del 50%), significa que una amplia proporción de ciudadanos tendrá pensiones de monto bajo (CEPAL, 2006: 131).

De todas formas, entre la población adulta-mayor la cobertura es elevada en todos los quintiles de ingreso (cuadro 4). La cuasi-universalidad se logra a partir de dos mecanismos claves: el acceso al derecho jubilatorio mediante declaración jurada de testigos aunque el beneficiario no tenga historia de aportes (mecanismo que actualmente no es posible) y la pensión no contributiva a la vejez, que otorga el beneficio a toda persona mayor de 70 años¹⁶ que no posea jubilación y no cuente con otros recursos económicos (Filgueira, 2007: 32). El gasto destinado a estas pensiones alcanzó en 2007 el 0,32% del PBI, siendo significativamente inferior al consignado a las pensiones contributivas (8,8% del PBI). El valor de estas prestaciones representó, hacia fines de 2008, casi un 80% del valor de la línea de pobreza nacional (Arim, et.al., 2009: 27).

| Cuadro 4. Cobertura del sistema previsional en Uruguay (contributivo y no contributivo) entre los adultos-mayores por quintil de ingreso | | | | | |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|
| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V |
| 1995 | 86,33 | 91,57 | 88,06 | 88,69 | 83,75 |
| 1999 | 83,11 | 90,80 | 90,14 | 89,63 | 85,43 |
| 2001 | 81,14 | 85,87 | 87,39 | 88,01 | 86,99 |
| 2004 | 78,05 | 87,03 | 88,84 | 88,84 | 87,10 |
| Fuente: Rofman y Lucchetti, 2006: 111, sobre la base de ECH | | | | | |

Otro aspecto del sistema previsional que interesa desde el punto de vista distributivo es el financiero. El gasto del BPS creció sustantivamente desde la década de 1990, representando entre el 10% y el 15% del PBI en los últimos quince años (DNSSU, 2007: cuadro 19). El incremento del gasto condujo a un aumento del déficit del BPS, que pasó de 0,8% del PBI en 1990 a ubicarse en 4,5% del PBI en 2000 (Ferreira-Coimbra y Forteza, 2004). En este proceso incidió el aumento del valor de las pasividades (a raíz de la reforma de 1989), la exoneración de los aportes patronales a una serie de sectores, y los costos de transición hacia

¹⁶ Como se discute más adelante, a partir de 2007 las pensiones asistenciales a la vejez se destinan a los mayores de 65 años que no cuenten con recursos.

el sistema de capitalización individual (Lagomarsino, 2006: 73). Respecto del último aspecto, diferentes estudios que examinan las consecuencias fiscales de la reforma previsional señalan que recién 30 años después de su puesta en vigor (en el año 2025) comenzarían a generarse superávits financieros y fiscales (Forteza, 1999; Noya y Laens, 2000).

En este marco, el aporte fiscal del Estado se convirtió en una parte sustancial del financiamiento de las jubilaciones y pensiones.¹⁷ Ello tiene consecuencias distributivas regresivas, ya que el financiamiento proviene fundamentalmente de impuestos indirectos que recaen sobre la totalidad de la población y mayormente sobre los sectores de menores ingresos.¹⁸ De esta forma, los grupos de menores ingresos, generalmente excluidos de la cobertura por su condición de trabajadores informales, pagan parte del financiamiento del sistema del que no se benefician más que a través de pensiones asistenciales.

Por otra parte, la inversión de las AFAPs se concentró en títulos de deuda pública, con lo cual se convirtió en una fuente importante del financiamiento del Estado. La notable preponderancia de los títulos públicos en la cartera de inversión de las AFAPs (55% en marzo de 2009) condujo a que la rentabilidad de los fondos de ahorro previsional dependiera fuertemente de la calificación de la deuda pública.¹⁹ En dos ocasiones desde la introducción del nuevo modelo los fondos de pensión perdieron rentabilidad. La primera pérdida se produjo en el contexto de la crisis financiera de 2002, cuando perdieron un 14% medido en dólares, y la segunda fue en 2008, como coletazo de la crisis mundial, en que la merma llegó al 15% expresado en la moneda norteamericana (Saldain, 2009). En esta última ocasión, los fondos de pensiones pasaron del 15,7% del PBI al 9,6% del PBI (AIOS, 2008: 14).

La nueva reforma paramétrica: hacia una flexibilización de los requisitos de acceso

Entre 2007 y 2008 el gobierno de la coalición de izquierda, Frente Amplio, impulsó una nueva reforma del régimen previsional. Se trató de una reforma de tipo paramétrica y de alcance parcial, que procuró contribuir a resolver los problemas más salientes que se constatan en el sistema previsional vigente. La principal transformación consistió en la

¹⁷ En 2007 el 61% de las erogaciones del BPS fue financiado por aportes a la seguridad social, mientras que el 39% a través de impuestos generales (Antía y Midaglia, 2009, sobre BPS, 2008).

¹⁸ Durante la década de 1990 los gobiernos aumentaron varias veces la tasa del IVA y crearon nuevos impuestos indirectos para cubrir el aumento del gasto en seguridad social (Barreix y Rocca, 2007).

¹⁹ La rentabilidad real bruta histórica de los fondos de pensiones en Uruguay es de 7,7% (AIOS, 2008: 29).

flexibilización de acceso a las jubilaciones, a través de modificaciones en el cálculo de la causal jubilatoria.²⁰

A su vez, se disminuyó la exigencia de edad para acceder a la pensión por vejez, desde 70 a 65 años. Esta medida fue tomada dentro de un programa más comprehensivo, el Plan de Equidad, cuya innovación principal fue la reformulación del régimen de asignaciones familiares, a través de una transferencia de ingresos a los hogares con niños que presentan condiciones de vulnerabilidad social.

Según evaluaciones recientes, dichas reformas permitieron cubrir los vacíos en la cobertura de los sectores más vulnerables de la población, que alcanzó al 95% de la población que se ubica en los dos deciles más pobres de la distribución del ingreso (Arim, et.al, 2009).

De esta forma, el sistema uruguayo parece avanzar hacia una red de protección más comprehensiva, sobre todo en lo que refiere a los sectores más pobres, a través de la combinación de transferencias de tipo contributivo y no contributivo.

El Caso Brasileño

Inicialmente inspirada en el modelo de seguro social bismarckiano, la Previsión Social de Brasil se tornó un instrumento clave de incorporación gradual y controlada de segmentos específicos de población a las políticas sociales del Estado. Este proceso legitimó lo que más tarde se denominaría como “orden de ciudadanía regulada” (Santos, 1979), acabando por delimitar cuáles derechos deberían integrar el “paquete de ciudadanía” concedido a la población y quiénes deberían tener acceso privilegiado a él (Vianna, 1998:140).

La universalización de la cobertura previsional con un tratamiento uniforme sólo se consolidó con la Constitución de 1988, que equiparó las condiciones de acceso para todos los trabajadores, instituyendo al trabajador rural como “asegurado especial” del sistema previsional, confiriéndole el derecho a la jubilación sin exigencia de vínculo contributivo. La extensión de los beneficios previsionales se dio a lo largo de la década de 1990. Pero, en ese mismo período, se observa un movimiento en dirección a la retracción de los gastos públicos que impactó negativamente en las áreas sociales, dando lugar a la primera ola de reformas previsionales.

²⁰ Ello implicó la reducción del requisito de años de servicio desde 35 a 30 años, el reconocimiento a las mujeres trabajadoras un año de servicio por cada hijo (con un máximo de cinco), el establecimiento de nuevas causales de jubilación por edad avanzada y de un subsidio para algunas categorías de desocupados que se acercan a la edad de retiro pero no cumplen con los requisitos de retiro

Las Reformas Paramétricas

En el curso del proceso de reforma en Brasil, hubo un amplio consenso por parte de la burocracia previsional de que los modelos hasta entonces adoptados por algunos países latinoamericanos –estructurales, paralelos y mixtos (Mesa-Lago, 2004)- no eran promisorios para el caso brasileño. Se optó, por tanto, por la realización de ajustes paramétricos, privilegiando la contención de costos en el sistema.

Se puede afirmar que los procesos de reforma previsional en Brasil se produjeron en tres *rounds*. El primer *round* de las reformas se concentró en un enfoque estrictamente actuarial, sin considerar medidas conducentes a la inclusión en el sistema. La Enmienda Constitucional n.20 del 15 de diciembre de 1998, la primera reforma de la previsión social del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), se concentró en cuestiones referidas al equilibrio financiero del sistema, procurando la introducción de la jubilación por tiempo de contribución. Abarcó tanto al Régimen General de la Previdencia Social (RGPS) como al Régimen Propio de Previdencia Social de los Servidores Públicos (RPPS). En relación a las contribuciones, se aumentó el techo de contribuciones y beneficios del RGPS y se sustituyó la jubilación por tiempo de servicio por la jubilación por tiempo de contribución.

Una de las principales alteraciones introducida en la primera ronda de reformas fue la desconstitucionalización de la fórmula de cálculo de las jubilaciones, abriendo un precedente para el segundo *round* de reformas previsionales en el inicio del segundo mandato del presidente FHC: la introducción de la Ley del Factor Previsional –*Lei do Fator Previdenciário* (Ley n.9.876/99).

De acuerdo con la legislación que instituye el Factor, quien procura retirarse en edades prematuras acaba pagando el precio por medio de tasas de reposición más bajas en los valores de su jubilación (Delgado 2006).²¹ Celebrado, en la ocasión, como un remedio para los males del “insanable” déficit de las cuentas de la Previsión Social, el Factor Previsional, perjudica los trabajadores más pobres y menos especializados que, por fuerza de las circunstancias, son llevados a ingresar más tempranamente en el mercado de trabajo y que, para garantizar el beneficio integral, deben permanecer más tiempo trabajando.

²¹ La Ley del Factor Previsional es aplicada obligatoriamente a las jubilaciones por tiempo de contribución y procura equilibrar el tiempo y el valor de las contribuciones y el tiempo y el valor de los beneficios recibidos. Su fórmula de ajuste considera la expectativa de vida, el tiempo de contribución y la edad del asegurado en el momento de su jubilación (MPS, 2008)

El tercer *round* de reformas, la reforma del gobierno de Lula (Enmienda Constitucional n.41, de 19 de diciembre de 2003), dio particular énfasis a las estrategias de inclusión previsional en el Régimen General. Se privilegió, para ello, la reducción de las alícuotas contributivas como forma de incentivo a la afiliación previsional de trabajadores del sector informal urbano (IPEA, 2007).

La implementación de esa reforma estableció la convergencia de las reglas previsionales para todos los trabajadores del país, concentrándose en las correcciones necesarias en las jubilaciones de los funcionarios públicos. Así, se estableció un techo de remuneraciones para las jubilaciones y pensiones de los servidores públicos (RPPS), equivalente al del RGPS. Se aumentó la edad de referencia para la jubilación de los servidores: de 53/48 años para 60/55, hombres y mujeres respectivamente. Los derechos adquiridos de los antiguos servidores fueron preservados, adoptando reglas de transición para los nuevos.

Las reformas, tomadas en conjunto, también crearon cierto ambiente para la difusión de la previsión privada y los fondos de pensión en el país. Aun cuando el formato de seguro de capitalización se remonta a la propia historia de la previsión brasileña, su institucionalización, de hecho, ocurre durante el período en que tales reformas fueron emprendidas.

El Pos-Reformas: Tendencias “Invisibles” de “Multipilarización”. ¿Puede esto Representar la Institucionalización de una Lógica Rival de Provisiones Previsionales?

La dinámica de cambio institucional, que precedió las diferentes etapas de las reformas paramétricas en Brasil, culminó en la creación de un modelo previsional híbrido: un sistema público de carácter nocional²², al lado de un sistema privado “suplementario” y voluntario, ambos conteniendo diversos subsistemas que corresponden a distintas clientelas. Existen actualmente cuatro pilares, o subsistemas, dentro del sistema previsional brasileño, a saber:

²² En los llamados planes de contribución definida nocionales, cada trabajador posee una cuenta donde son acreditadas sus contribuciones más una remuneración fijada por el gobierno. La capitalización es virtual en vez de real, ya que los recursos depositados por los trabajadores son utilizados para el pago de beneficios corrientes en vez de ser efectivamente aplicados. La adopción de cuentas nocionales también desestimula la jubilación precoz, pues, del mismo modo que ocurre en un sistema capitalizado, cuanto más temprano el individuo se jubile, menor la cantidad de recursos acumulados en su cuenta y mayor el período de sobrevivencia, lo que, automáticamente, reduce el valor del beneficio a ser recibido por el asegurado. La Ley del Factor Previsional en Brasil, fue inspirada en el sistema de cuentas nocionales (véase Thompson, 1998).

1) el *Régimen General de la Previsión Social – RGPS*; 2) *los Regímenes Propios de los Servidores Públicos – RPPS*; 3) *la Previsión Complementaria Privada*²³; 4) y *la Asistencia Social*.

Teniendo en vista esta reorganización de los subsistemas, un problema a ser considerado, y que denota una cierta situación abierta en términos de las probables consecuencias regresivas del sistema previsional público en Brasil, refiere a la expansión significativa del número de participantes y del volumen de recursos involucrados en la esfera de la Previsión Complementaria, de tipo abierta o cerrada –esta última estructurada en fondos de pensión–.

Desde 1998, la Previsión Complementaria pasó a constituirse en uno de los principales pilares de la Previsión Social brasileña. Primeramente, se expandió el acceso del régimen complementario a casi la totalidad de los trabajadores privados y, más tarde, fue también expandida para los servidores públicos como alternativa de complementación de sus rendimientos de jubilación, que pasaron a ser fijados por el techo del Régimen General.

La ampliación del margen de actuación de la previsión privada y de los fondos de pensión en Brasil comienza a ser efectivamente percibida como oportunidad a partir del año 2001, con el reconocimiento explícito de esa actividad, mediante la Ley Complementaria (Ley n.109, de 29/05/2001) que instituyó reglas de “transparencia” y de “buenas prácticas administrativas” para su gestión. En el inicio del gobierno de FHC, los bancos de inversión –hoy desprestigiados por cuenta de la crisis financiera mundial- fueron las entidades que más se destacaron como “socios” de esos fondos, especialmente durante los procesos de privatización –de probidad dudosa- que caracterizaron el período.

Durante el gobierno de Lula, son los líderes sindicales quienes van a demostrar particular interés por la gestión de los fondos. Aquí, “la tentativa es la de naturalizar la extensión del mandato de representación de los empleados de las empresas de la esfera sindical para aquella de la previsión privada” (Grun, 2003). El proceso de difusión de la Previsión Complementaria va extendiéndose según los recursos de poder y organización, y la conveniencia patrimonial, de cada entidad clasista o categoría ocupacional. Un proceso que,

²³ La Previsión Complementaria brasileña posee regímenes de capitalización variados y se constituye en un complemento al beneficio del RGPS/INSS y RPPS; establece un vínculo estrecho entre contribuciones y beneficios –contribución definida. Se asienta sobre las llamadas Entidades Cerradas de Previsión Complementaria, que representan los fondos de pensión organizados por empresas estatales y conglomerados (patrocinadores) y sus empleados (participantes). Tales fondos son regidos por el principio de capitalización colectiva vía acumulación de activos (inmobiliarios, títulos de deuda y participaciones accionarias en el capital de empresas), poseen más de 6.5 millones de participantes y cuentan con un patrimonio acumulado del orden de R\$ 457 billones. Las entidades cerradas son reguladas y fiscalizadas por el propio Ministério de Previdência Social -MPS (MPS, 2008).

en cierto sentido, reintroduce la lógica de capitalización colectiva, apartada del reparto de los riesgos intergeneracionales –típica del pasado previsional brasileño-, en el seno de las categorías profesionales. Tal proceso viene autolegitimándose bajo una insignia de “buena gobernanza corporativa”. Esto representa un punto de inflexión identitario de los asegurados “vertebrales” de la previsión –la fuerza de trabajo organizada-, rumbo a una nueva técnica de adaptación individual a situaciones de autogerenciamiento de riesgo.

Actualmente, el pilar complementario privado y de contribución definida, que cubre individuos con vínculos asociativos y clasistas, está concebido de forma horizontal, traspasando en muchos casos por más de un sector económico. Todavía, dentro de una misma área de especialización, lo que denota una probable reorganización segmentada de capitalización en gestación, dejando entrever una especie de “corrida de oro” de varias categorías profesionales (bancarios, metalúrgicos, petroleros, ingenieros, etc.) rumbo a la constitución de sus fondos mutuos de pensión.

Entre los factores más relevantes que inhibieron, en el contexto de las reformas, la introducción de modelos de tendencia más privatizantes, se encuentra, sin lugar a duda, el papel emblemático que la Previsión Social brasileña desempeña como importante instrumento de transferencia de renta y combate a la pobreza.

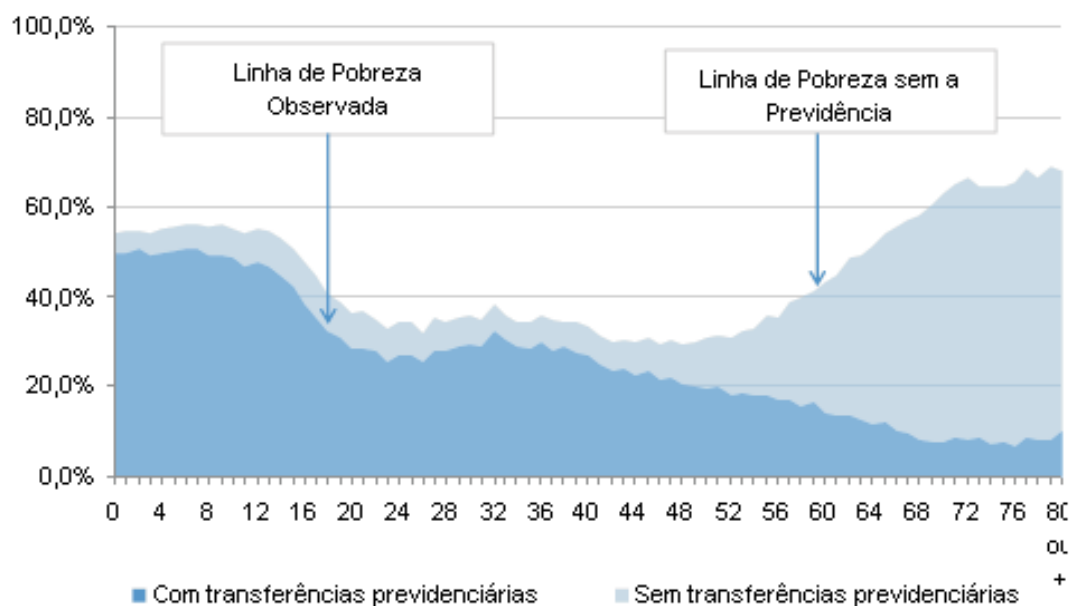
Entre los beneficios estrictamente concedidos por la previsión social en el combate a la pobreza, se destacan aquellos de valor de 1 salario mínimo, destinados a la mayoría de trabajadores urbanos y a la casi totalidad de los trabajadores rurales, que representan, actualmente, cerca del 66% de los beneficios pagos por la Previsión Social, cubriendo aproximadamente 14 millones de personas (Jaccoud, 2006, MPS, 2008). Sumados los beneficios mínimos de la Previsión Social con los beneficios asistenciales, tales como los Beneficios de Prestación Continuada (BPC)²⁴ –todos garantizados constitucionalmente como un derecho de ciudadanía-, se llega a más de 17 millones de personas que se benefician directamente de las prestaciones (Jaccoud, 2009).

Los niveles de cobertura previsional a la población de adultos-mayores en Brasil se encuentran muy próximos a la universalidad. Más del 80% de los adultos-mayores están

²⁴ El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) es de naturaleza no contributiva. Ese beneficio asistencial procura la protección de los inactivos –adultos-mayores y deficientes- en situación de indigencia. El BPC garante una renta básica de solidaridad nacional por medio del pago de un beneficio mensual en el valor de 1 salario mínimo a los adultos-mayores (con 65 años o más) y a las personas consideradas incapacitadas para el trabajo y en una situación de extrema pobreza, cuya renta familiar *per capita* sea inferior a ¼ del salario mínimo (Jaccoud, 2009).

amparados por la previsión social y cuando la cobertura es evaluada en términos de domicilios que, de alguna forma, están incluidos en el universo previsional, esa participación alcanza cerca del 90%.

Gráfico 1. Porcentaje de personas con menos de ½ salario mínimo de renta domiciliaria *per capita* en Brasil por edad considerando y no considerando la renta previsional, 2007



Fuente: PNAD/IBGE, 2008.

La desigualdad en la distribución de la renta en Brasil, medida a través del índice de Gini, se reduce después de las transferencias de renta de la previsión social (Gráfico 1). Pese a la mayor concentración de la renta previsional para aquellos con edad superior a los 55 años, la expansión de la cobertura previsional produce efectos positivos en todas los tramos etarios, incluyendo la población en edad escolar que se beneficia indirectamente de la renta familiar proveniente de la jubilación, particularmente en las regiones más pobres del país (Ipea/Pnad, 2008).

En Brasil, se observa una nítida separación entre políticas direccionadas a la reposición de renta, que integran los beneficios previsionales, y políticas de prevención de la pobreza, orientadas a segmentos específicos de la población. Esta separación remodela el padrón distributivo de la política previsional según las clientelas localizadas en distintos pilares

distributivos, trayendo consecuencias aun inciertas sobre el futuro de la previsión social en el país (Jaccoud, 2009).

Aun cuando las reformas previsionales emprendidas en Brasil preservaron el componente público en detrimento del pilar privado de capitalización, los cambios procesados en el ámbito de las reglas de concesión de los beneficios impusieron algunas dificultades adicionales para una parte considerable de los asegurados del sistema: especialmente para los trabajadores con bajas remuneraciones y trayectorias irregulares de trabajo. Parte de los trabajadores formales está sometida al riesgo de pérdida de la condición de asegurado debido a las dificultades de cumplir con el tiempo mínimo de contribuciones exigidas por las nuevas reglas previsionales (Jaccoud, 2009), cuyos efectos perjudiciales están ampliamente asociados con la Ley del Factor Previsional.

En particular, el caso brasileño denota una situación complicada a partir de la introducción de la Ley del Factor. La adopción de la edad mínima, bajo los criterios impuestos por la referida Ley, puede agravar el cuadro de inestabilidad social. Esto porque en Brasil, la renta del trabajador es pequeña, el seguro de desempleo tiene corta duración, y el valor pago por ese beneficio es inferior a las prestaciones pagas por el RGPS/INSS. En suma: después de la introducción de la Ley del Factor, en 1999, las reglas de acceso a las jubilaciones se tornaron demasiado severas para los trabajadores brasileños en términos de número mínimo de años para requerir una jubilación (Matijascic, Kay y Ribeiro, 2007).

En ese sentido, parte de la fuerza de trabajo brasileña se puede tornar virtualmente candidata a los programas de transferencia de renta condicionada a la situación de pobreza, en caso de que acaben por desafiliarse de la previsión, por motivos asociados al no cumplimiento de las exigencias contributivas impuestas por la Ley del Factor.

En lo que se refiere a los gastos previsionales, durante el período en que las reformas fueron emprendidas, hubo una creciente tendencia al distanciamiento entre el volumen de recursos recaudados y el de recursos gastados por el sistema previsional, este último creciendo a un ritmo más acelerado que la recaudación.²⁵

²⁵ En 1995, año en que el presidente FHC envió la primera propuesta de reforma previsional al Congreso, los ingresos previsionales sumaban 4,93% del PBI y los gastos 4,99%. En 2005, pasados dos años de la última reforma realizada por el gobierno de Lula, esos mismos números correspondían respectivamente a 5,57% e 7,5% del PIB (IPEA, 2007).

De acuerdo con algunos especialistas, esa trayectoria de crecimiento del gasto previsional refleja una dinámica de maduración de los beneficios pagos a las personas con derechos adquiridos en el sistema, durante el período 1995-2005, pero que ingresaron al mercado de trabajo en la década de 1970, período que presencié un fuerte crecimiento del empleo y de la formalización de las relaciones de trabajo en el país (Delgado, 2006).

El diferencial correspondiente a la recaudación se debe a la fuerte reducción de la masa salarial en el sector formal de la economía: en la década de 1990, la Previsión Social perdió un considerable contingente de contribuyentes (-11 puntos porcentajes de la población económicamente activa –PEA-) (IPEA, 2007). Dicha tendencia de reducción solamente se revirtió a partir de 2004, cuando se observa una recuperación del nivel de empleo y de formalización de las relaciones de trabajo, aunque modesta.

Recientes indicadores demuestran que aproximadamente un 44% de la PEA en Brasil no está cubierta por el sistema previsional, en su formato actual (IPEA, 2008), revelando que la precarización y la inestabilidad de las relaciones de trabajo, provocadas por la alta rotatividad en el empleo, se constituyen en poderosos factores de promoción de la desafiliación del sistema previsional.

El déficit previsional, por tanto, no puede ser atribuido exclusivamente a factores inherentes a la legislación previsional, dado que fueron los factores exógenos a ella, especialmente el deterioro del mercado de trabajo, que impactaron negativamente sobre las cuentas del sistema previsional brasileño en las últimas décadas.

En los recientes debates sobre los rumbos de la Previsión Social en el país abundan las justificaciones para nuevos *rounds* de reformas, sugiriendo el fin de la jubilación rural, en el formato actual, y la desvinculación del BPC y de los beneficios previsionales rurales del salario mínimo, confiriéndoles, en contrapartida, valores residuales próximos a los niveles de subsistencia. Los recursos así liberados de las amarras constitucionales –si por ventura esas propuestas fueran acatadas- permitirían elevar el valor medio del Programa Bolsa Familia, destinado a familias en situación de pobreza (Lavinás y Cavalcanti, 2007). Ese programa acabaría por constituirse, *de hecho*, en el pilar básico de la previsión social, sin pertenecer, *de jure*, al sistema previsional. Aquí tendríamos un proceso gradual y poco visible de institucionalización de un pilar del tipo *means-tested*, que se encargaría de los comprobadamente más pobres “expulsados” del Régimen General de la Previsión Social – RGPS.

De ese modo, cabe destacar que ante la ausencia de beneficios básicos universales, constitucionalmente vinculados al sistema previsional y a la Seguridad, estaría abierto el camino institucional para la transformación de los programas de transferencia de renta condicionados a situaciones de pobreza e indigencia, como el Bolsa Familia, en un beneficio tipo *means-tested*, al estilo estadounidense.

Importa destacar también, como hipótesis especulativa, que el “blindaje” de la provisión pública brasileña contra cambios de carácter estructural, evidenciado durante los procesos de reforma, no garante su inmunidad permanente al asedio de tendencias subrepticias, tal como la introducción de una lógica privada de provisión de beneficios, dispuesta como adversaria y competitiva respecto del sistema público.

En ese sentido, se constata otro movimiento, este evidentemente más subrepticio, en la secuencia de las reformas previsionales en cuestión: la apertura de un considerable espacio institucional para la actuación de un subsistema previsional privado y, hasta el momento, “complementario”, con gran potencial de atracción para los estratos medios y superiores de la estructura de ingresos de la población (IPEA, 2007) –que crece en proporción a la baja estructura de remuneraciones vinculadas al RGPS.

Con seguridad vendrán otros *rounds*, y los cambios introducidos por las últimas reformas previsionales, como la Ley del Factor y la institucionalización, *de hecho*, del pilar privado, aun siendo residuales ante el modelo público preservado, pueden constituirse en importantes vectores de un modelo mixto o sustitutivo en expansión.

Conclusión

En este trabajo apuntamos que, pese a las variaciones contextuales, en Brasil, Chile y Uruguay, se evidencia un movimiento en dirección a la “multipilarización” de los arreglos previsionales.

Chile, en 1981, prácticamente desmontó su antiguo esquema previsional público, substituyéndolo por un esquema compulsivo basado en la capitalización individual, siendo el caso de transformación más radical entre los países aquí analizados. Posteriormente, con el retorno a la democracia, se realizaron pequeños ajustes paramétricos para corregir los efectos regresivos de la capitalización plena, optándose por la adopción de un pilar básico bastante residual como garantía mínima de prestación.

Uruguay, por su parte, optó por un modelo incremental de reforma, adoptado en 1996. Se trata de un sistema mixto, que combina un esquema compulsivo público de solidaridad intergeneracional y beneficio definido, con un esquema privado de capitalización individual y contribución definida. En paralelo, las condiciones de acceso al derecho de jubilación se tornaron más restrictivas. A ese sistema de carácter contributivo se suma un pilar asistencial no contributivo destinado a la población pobre. Uruguay es el caso más claro de un modelo multipilar institucionalizado.

Brasil, a diferencia de esos países, realizó dos reformas paramétricas, la primera en 1998 y la segunda en 2003. Dichas reformas preservaron el componente público del sistema pero introdujeron algunas modificaciones actuariales que restringieron el acceso a los beneficios. Asimismo, crearon las bases para la institucionalización de un pilar privado complementario y residual al sistema público, pero con gran potencial de crecimiento. Es posible percibir en este caso un sistema multipilar en vías de institucionalización.

Los distintos procesos de reforma impulsados en esos países generaron una inversión de los principios y prioridades de los sistemas previsionales. Sea adoptando un enfoque de privatización total o parcial, o mismo ajustes paramétricos, las reformas eligieron profundizar un enfoque actuarial.

De esta forma, las diferentes dinámicas de “multipilarización” en curso en estos países, dejan entrever un amplio margen de incertidumbre sobre sus efectos potenciales en la división colectiva de los riesgos sociales.

Ello no significa afirmar que los sistemas previsionales están tornándose más homogéneos – como argumentan las teorías de la convergencia-; tampoco implica afirmar su estabilidad – como enfatizan las teorías *path dependence*-. En cambio, argumentamos que los sistemas previsionales deberían ser reevaluados en sus múltiples dimensiones con el propósito de comprender la reintroducción o la emergencia de pilares mutuamente excluyentes, cada cual encerrando distintas dinámicas de intereses y padrones distributivos.

Referencias Bibliográficas:

AIOS - Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensión (2008): *Boletín Estadístico AIOS*, N° 20, diciembre.

Arenas de Mesa, A.; Llanes, M; Bravo, F. (2006), “Protección Social Efectiva, Calidad de la Cobertura, Equidad y Efectos Distributivos del Sistema de Pensiones en Chile”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 172, CEPAL. Santiago de Chile.

_____. (2006): “Gasto Público y Pensiones: La Experiencia Chilena”, *presentado en XVIII Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, 23 de enero.

_____. (2004), “El Sistema de Pensiones en Chile: Principales Desafíos Futuros”, en *El Sistema de Pensiones de Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*. OIT, Ponencias del Seminario Internacional Santiago, 22 y 23 de abril de 2004. Santiago.

_____. (2000), "Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 105, CEPAL. Santiago de Chile.

Antía, F.; Midaglia, C. (2009), *El sistema de Bienestar Uruguayo: Entre la Moderación Reformista Liberal y la Ampliación de la Responsabilidad Estatal en el área de la Protección Social*, Paper presentado en LASA, 11-14 de junio, Río de Janeiro.

Arim, R.; Cruces, G. y Vigorito, A. (2009), “Programas Sociales y Transferencias de ingresos en Uruguay: Los Beneficios no Contributivos y las Alternativas para su Extensión”, *Serie Políticas Sociales*, 146, CEPAL, Santiago de Chile.

Arza, C. (2008), “Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options”, *Latin America Studies* 40, 1–28.

_____. (2006), “Welfare Regimes and Distributional Principles. A Conceptual and Empirical Evaluation of Pension Reform in Europe”, *European University Institute, Working Paper*, n.30, p.01-22.

Barr, N. (2002), “Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices”, *International Social Security Review*, 55 (2), pp.03-36.

_____. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, Oxford University Press.

_____. (1998), *The Economics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.

Barreix, A., Roca, J. (2007), “Uruguay”, en Bernardi, L.; Barreix, A.; Marenzi, A y Profeta, P. (eds): *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, WP No 587, Societa Italiana di Economia Pubblica, Pavia

BPS – Banco de Previsión Social (2008), *Boletín Estadístico 2008*, Disponible en: <<http://www.bps.gub.uy> >

Bucheli, M.; Ferreira-Coimbra, N.; Forteza, A.; Rossi, I. (2006), *El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?*, Documento n° 1/06. Departamento de Economía, UdelaR, Montevideo.

CENDA – Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (2009): “*Fondos de Pensiones AFP Pierden Miles de Millones de Dólares Debido a la Crisis Mundial*”, Santiago. Disponible en: http://www.cendachile.cl/perdidas_afp.

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*, CEPAL, Montevideo.

Chile (2008): *Ley n° 20.255, de 11 de marzo de 2008, Reforma Previsional*. Disponible en: http://www.safp.cl/573/articles-4288_recurso_1.pdf

Crouch, C. (2005), *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford, Oxford University Press.

_____. (2001), “Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems: The Questionable Role of Path Dependency Theory”, in B. Ebbinghaus and P. Manow (eds.), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London/New York, Routledge

Crouch, C. y Farrel, H. (2004), “Breaking the Path of Institutional Development? Alternative to the New Determinism”. *Rationality and Society*, vol.16, n.5, p.5-43.

Delgado, G. C. (2006), “Previdência Social e Reformas”, in Anna Maria Peliano (org.) *Desafios e Perspectivas da Política Social*, IPEA, Brasília

De Swaan, A. (1988), *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and USA in the Modern Era*. Cambridge, Polity Press.

DNSS – Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (2007), *Breve descripción de la Seguridad Social para las Mesas Temáticas*, Montevideo. Disponible en: <http://www.dialogoseguridadsocial.org>

Ebbinghaus, B. (2005) “Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. *Max Planck Institute for the Study of Societies, Discussion Paper 05/2*, pp 01-31

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.

_____. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.

Ferreira-Coimbra, Natalia; Forteza, Álvaro (2004), *Protección social en Uruguay: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

Filgueira, F. (2007), “Cohesión, Riesgo y Arquitectura de Protección Social en América Latina”, *Serie de Políticas Sociales 135*, CEPAL, Santiago de Chile.

_____; Moraes, J. A. y Moreira, C. (1999), “Parte II. Efectos Políticos de la Reforma”, en Nelson Noya (coord.), *Efectos Económicos y Políticos de la Reforma en la Seguridad Social en Uruguay*, Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay, Montevideo.

Forteza, A. (ed.) (1999): *La Reforma de la Seguridad Social en Uruguay: Efectos Macroeconómicos y Mercado de Capitales*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Grun, R. (2003), “Fundos de Pensão no Brasil do Final do século XX: Guerra Cultural, Modelos de Capitalismo e os Destinos das Classes Médias”. *Mana*, vol.9, n.2.

Hacker, J. S. (2005), “Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment”, in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press.

Hass, P. M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organizations*, vol. 46, n.1, p.1-35

Hinrichs, K. (2000), “Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OCDE Countries”. *European Review*, 8, PP. 353-378.

Huber, E. y Stephens, J. (2005), “Successful Social Policy Regimes? Political Economy, Politics, and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica”, *Paper Presented in the Conference on Democratic Governability*, Kellogg Institute, University of Notre Dame, October 7-8.

IPEA (2007), “Políticas sociais acompanhamento e Análise”, Edição especial. *IPEA*, Brasília.

- _____. (2008), Estado de uma Nação. Brasília, IPEA
- IPEA/PNAD (2008) “Mercado de Trabalho, Trabalho Infantil e Previdência: Primeiras Análises”. *Comunicado da Presidência*, Brasília.
- Jaccoud, L. (2006), “Indigência e Pobreza: Efeitos dos benefícios Previdenciários, Assistenciais e de Transferência de Renda”, in Anna Maria Peliano (org.) *Desafios e Perspectivas da Política Social*. IPEA, Brasília
- _____. (2009), “Pobres, Pobreza e Cidadania: Os desafios Recentes da Proteção social”. *IPEA*, Rio de Janeiro.
- James, E. (1998), “New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions” *World Bank Research Observer*, vol.13, (Aug.) pp.271-301.
- Lagomarsino, G. (2006), *Los Desafíos de la Seguridad Social y la Protección Social*. Montevideo, Mimeo.
- Lavinas, L. y Cavalcanti, A. A. (2007), “O Legado da constituição de 1988: É Possível Incluir sem Universalizar?”, *Carta Social e do Trabalho*, CESIT, Unicamp, Campinas
- Mahoney, J. (2000), “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society*. vol. 29, n.4, pp.507-548.
- Mann, M. (1993), *The Sources of Social Power, Vol II, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Matijascic, M.; Kay, K. y Ribeiro, J. O. L. (2007), “Aposentadorias, Pensões, Mercado de Trabalho e Condições de Vida: O Brasil e os Mitos da Experiência Internacional”. *Carta Social e do Trabalho*, CESIT, Unicamp, Campinas
- Mesa-Lago, C. (1978), *Social security in Latin America: Pressure Groups, Stratification an Inequality*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- _____; Bertranou, F. (1998), *Manual de economía de la Seguridad Social Latinoamericana*. Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo.
- _____. (2004), “La Reforma de Pensión en América Latina. Modelos y Características, Mitos y Desempeños, y Lecciones”, in K. Hujo; M. Nitsch e C. Mesa-Lago (eds.), *Públicos o Privados? Los Sistemas de Pensiones en América Latina después de dos Décadas de Reformas*. Caracas, Nueva Sociedad.

- _____ (2008), “Protección Social en Chile: Reformas para Mejorar la Equidad”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, n. 4, OIT.
- Ministério da Previdência Social - MPS (2008), *Panorama da Previdência Social Brasileira*, 3. Ed, Brasília.
- Moore, B. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Myles, J. y Pierson, P. (2001), “The Comparative Political Economy of Pension Reform”, in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Musgrave, R. (1986), *Public Finance in a Democratic Society*, New York, New York University Press.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Noya, N. y Laens, S. (2000): “Efectos Fiscales de la Reforma de la Seguridad Social en Uruguay”, *Serie de Financiamiento del Desarrollo* N° 101, CEPAL, Santiago.
- OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2004): *El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003), Una Aproximación a su Estudio y Cuantificación*, Asesoría Técnica en Políticas Sociales, OPP, Montevideo.
- Papadópulos, J. (1992), *Seguridad Social y Política en el Uruguay: orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, CIESU, Montevideo.
- Pierson, P. (1996), “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, vol.48, n° 2, pp.143-179.
- _____. (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*, vol.94, n.2, p.251-267.
- _____. (2004), *Politics in Time*. Princeton, Princeton University Press.
- Plant, R; Lesser, H. and Taylor-Gooby, P. (1980), *Political Philosophy and Social Welfare: Essays on the Normative Basis of Welfare Provision*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Raczynski, D. (1994), “Social policies in Chile. Origin, Transformations, and Perspectives”, *Democracy and Social Policy Series*, Working Paper 4, Kellogg Institute, Notre Dame.
- Rawls, J. (2002), *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo, Ed. Martins Fontes.

- Regini, M. (2008), “Entre a Desregulação e os Pactos Sociais: As Respostas das Economias Europeias à Globalização”, in Jorge R. B. Tapia, Eduardo R. Gomes e Eduardo S. Conde (orgs.) *Pactos Sociais, Globalização e Integração Regional*. Campinas, Ed. Unicamp
- Rofman, R. and Lucchetti, L. (2006), “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurement of Coverage”, *World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 616, Washington D.C., Annex I.
- Rothstein, B. (1998), *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of Universal Welfare State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Saldain, R. (2009), “AFAP están concentrando mucho riesgo en títulos del sector público”, *Diario El País*, 4 de mayo, Montevideo.
- Santos, W. G. (1979), *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Superintendencia de AFP y Dirección de Presupuestos (2006), *Reforma al sistema de pensiones en Chile. Informe de Diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional*. Disponible en: <www.consejoreformaprevisional.cl>
- Superintendencia de Pensiones (2009), *Informe Mensual de los Fondos de Pensiones*, Santiago, Abril. Disponible en: <http://www.safp.cl>.
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005), “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”, in W. Streeck and K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (1999), “Policy Change at Time of Retrenchment; Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the U.K”. *Social Policy and Administration*, 33, pp.01-19.
- _____. (2004), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Thelen, K. (2003), “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”, in J. Mahoney e D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press
- Thompson, L. (1998), *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. Washington, DC, The Urban Institute.

Vianna, M.L.T.W. (1998), *A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro. Revan. UCAM/IUPERJ.

World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford: Oxford University Press.

Ponto de Vista, Perspectivas sobre o Desenvolvimento
Publicações Anteriores

Ponto de Vista, Ano 2, N. 12, Dezembro 2009.

Krista Lillemets, Tallin University.

Development and Citizenship in the Semi-Periphery: Reflecting on the Brazilian Experience.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 11, Novembro 2009.

Roberto Ribeiro Corrêa, Universidade Federal do Pará.

Discutindo e intuindo as novas dimensões da governança corporativa de um banco público regional em ambiente de crise financeira global

Ponto de Vista, Ano 2, N. 10, Outubro 2009.

Eduardo Gomes e Fabrícia Guimarães, UFF.

Como as Instituições contam: o apoio às pequenas e médias empresas no Brasil e na Argentina.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 9, Setembro 2009.

Jaime Marques-Pereira e Bruno Théret, CNRS.

Mediations Institutionnelles de la Regulation Sociale et Dynamiques Macro-Economiques.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 8, Agosto 2009.

Alejandra Salas-Porras, UNAM.

Basis of Support and Opposition for the Return of a Developmental State in Mexico.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 7, Julho 2009.

Luiz Carlos Bresser Pereira, FGV.

Assalto ao Estado e ao Mercado, Neoliberalismo e Teoria Econômica.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 6, Junho 2009.

Eduardo Salomão Condé, UFJF.

A Rota da Diversidade-Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 5, Maio 2009.

Hernán Ramírez, Universidade Estadual de Londrina.

Arranjos empresariais, tecnocráticos e militares na política. Perspectivas comparativas entre Brasil e Argentina, 1960-1990.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 4, Abril 2009.

João Francisco Meira e Thiago Rodrigues Silame, UFMG.

Institucionalização, Desenvolvimento e Governabilidade na Bolívia e no Paraguai.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 3, Março 2009.

José Mauricio Domingues, IUPERJ.

Desenvolvimento e Dependência, Desenvolvimentismo e Alternativas.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 2, Fevereiro 2009.

Yuri Kasahara, IUPERJ e FGV.

A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma Análise Exploratória das Relações entre Estado e Setor Privado.

Ponto de Vista, Ano 2, N. 1, Janeiro 2009.

Wallace dos Santos de Moraes, IUPERJ.

Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-neoliberal na América Latina-Algumas hipóteses de pesquisa.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 5, Dezembro 2008.

Andrés del Río, IUPERJ.

El Proceso Político de Reformas Estructurales en la Argentina.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 4, Novembro 2008.

Aldo Ferrer, UBA.

Perspectivas do Desenvolvimento da América Latina.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 3, Outubro 2008.

Renato Boschi e Flavio Gaitán, IUPERJ.

Empresas, Capacidades Estatales y Estrategias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 2, Setembro 2008.

Eli Diniz, UFRJ.

Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no novo milênio.

Ponto de Vista, Ano 1, N. 1, Agosto 2008.

Carlos Henrique Santana, IUPERJ.

Bndes e Fundos de pensão. Inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação.