

Política y reforma de la seguridad social en América Latina

CARMELO MESA-LAGO

En los análisis de las reformas a los regímenes de pensión en América Latina, usualmente se deja de lado la variable política como condicionante endógeno del camino que tomará la reforma. Sin embargo, hay una relación entre el grado de liberalización política y la privatización de la seguridad social. En varios países, la apertura política pareciera relacionarse inversamente con la privatización: cuanto más democrático el régimen, menor la posibilidad de reformar la seguridad social privatizándola completamente. Existiría por tanto una relación inversa entre los grados de democratización y privatización: los regímenes menos democráticos al momento de la reforma introducen los sistemas más privatizados (menos públicos) y los regímenes más democráticos mantienen los sistemas más públicos (menos privatizados). Dicha relación es bastante fuerte en la mayoría de los países, con excepción de dos casos.

En diversos trabajos he tratado el tema de la reforma de la seguridad social en América Latina, especialmente en cuanto a los sistemas de pensiones (Mesa-Lago 1993, 1994, 1996a, 1996b, 1997a, 1998a, 1999). Hasta fines de 1998, ocho países habían implantado dicha reforma en las fechas indicadas: Chile (1981), Perú (1993), Colombia y Argentina (1994), Bolivia y México (1997), y El Salvador (1998). Varios otros países de la región están considerando reformas de pensiones, entre ellos Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela; los dos primeros son los más avanzados. En los referidos trabajos he probado que: 1) no existe un modelo de reforma único y universal; 2) hay tres modelos generales de reforma distintos en la región, y las ocho reformas de pensiones implantadas son diferentes; 3) la reforma se ha ajustado en cada país a sus condiciones diversas. Entre éstas hemos señalado las siguientes: económicas (por ej., estabilidad versus déficit fiscal, desarrollo del mercado de capitales), demográficas (grado de envejecimiento de la población), jurídicas (restricciones constitucionales), de compo-

CARMELO MESA-LAGO: catedrático Distinguido de Economía Latinoamericana, Universidad de Pittsburgh.

Palabras clave: sistemas de seguridad social, reforma, América Latina.

sición de la fuerza laboral (asalariados formales versus cuentapropistas, informales y campesinos), de seguridad social (cobertura poblacional, antigüedad del programa de pensiones, deuda previsional), y de viabilidad política. El último aspecto ha sido tocado en mis estudios anteriores, pero no desarrollado de manera sistemática y comprensiva.

Algunos técnicos, académicos y funcionarios internacionales especializados en la materia plantean que, al asesorar a los países con respecto al diseño del tipo de reforma, debe asumirse una posición «neutral» y recomendar el modelo óptimo o ideal. Quienes como nosotros consideramos que la viabilidad política y las condiciones nacionales deben ser tenidas en cuenta al diseñar dicho modelo, somos tildados por este grupo de asumir una posición no técnica o «política». Pero proponer un tipo de reforma con alta probabilidad de ser rechazada por el Congreso (o si éste la aprobase, un riesgo considerable de fracaso) indica una buena falta de realismo en el técnico y resulta en desperdicio de recursos del país o de organismos internacionales. A largo plazo dicha actitud podría acarrear consecuencias más nefastas, como la bancarrota de la reforma y el abandono de los pensionados.

Algunos funcionarios de organismos internacionales tienden a recomendar un modelo en principio único de reforma (normalmente el chileno), desdénando la enorme diversidad de condiciones entre la veintena de países latinoamericanos e ignorando la realidad de que no ha habido hasta ahora dos tipos de reformas idénticos en la región. Estos funcionarios a menudo ejercen presión sobre los países y establecen condiciones en sus préstamos de asistencia financiera, para que se adopte el modelo recomendado. Una pregunta crucial es si en verdad estos funcionarios son neutrales políticamente o creen que hay un modelo ideológicamente correcto, universal y perfecto.

Los párrafos anteriores demuestran que este tema es de gran importancia pero, a pesar de ello, no ha sido tratado a fondo ni por expertos en seguridad social ni por politólogos. Es esencial, por tanto, discutirlo públicamente a fin de que todas las partes interesadas se vean obligadas a entrar en el debate y tratar un tema hasta ahora descuidado y «sensible». Este artículo tiene por objeto iniciar el debate necesario; debido a límites de espacio se focalizará en la reforma de pensiones, el área de la salud se dejará para otra oportunidad.

Relación entre grado de democracia y tipo de reforma

En el decenio de los 80 se consideraba que una reforma radical (estructural¹) de pensiones al estilo de Chile no era factible en países democráticos latinoamericanos, pues había sido aprobada e implantada por un régimen autoritario, que contrastaba con la corriente de democratización en la región. El he-

1. Una reforma *estructural* transforma un sistema de pensiones de seguro social («público») ya sea sustituyéndolo, complementándolo o dando una alternativa con un sistema obligatorio «privado». Una reforma *no estructural* mejora o perfecciona un sistema «público» a fin de preservarlo y reforzarlo, sin cambiar su naturaleza.

cho de que por 12 años no se aprobara en América Latina otra reforma estructural reforzó ese punto de vista. Pero en 1990 se restauró la democracia en Chile y el gobierno de la Concertación no llevó a efecto ningún cambio esencial en la reforma de pensiones; esta legitimación hizo políticamente aceptable dicho modelo en la región y comenzó a ejercer influencia. En 1994, el Banco Mundial publicó su informe sobre la reforma de pensiones, que en buena medida recomendaba el modelo chileno no solo para la región sino para todo el mundo (BM). A partir de 1992, siete países aprobaron reformas estructurales de sus pensiones, con algunos elementos del modelo chileno, pero sin reproducirlo completamente y creando otros dos modelos generales de reforma estructural diversos al primero.

En un estudio anterior analicé de manera breve la relación entre los grados de liberalización política y privatización de la seguridad social en ocho países de la región (Mesa-Lago 1997b). Estos comprendían a todos los que habían implantado una reforma estructural de sus sistemas de pensiones hasta 1995, excluyendo a Bolivia y El Salvador, que aún no habían efectuado la reforma, pero incluyendo a México, que había realizado una primera reforma pero no la segunda, de carácter estructural, y añadiendo a Costa Rica y Cuba como casos extremos en el continuo democracia-autoritarismo en el área. Encontré que, en estos países, la liberalización política parecía relacionarse inversamente con la privatización: cuanto más democrático el régimen político, menor la posibilidad de reformar la seguridad social privatizándola completamente². Pero ese análisis pudo haber sido alterado por la aprobación de tres nuevas reformas de pensiones en 1995-1998. El cuadro 1 actualiza mi estudio anterior incluyendo a los ocho países que han implantado reformas de pensiones, más Costa Rica que ha avanzado de forma considerable en dicho proceso. En las dos primeras columnas se ordenan los nueve países por su grado de democratización (del 1 al 9: a menor número, más democrático el régimen) *en el año en que se efectuó la reforma de pensiones*. Esto es particularmente importante en Chile, pues tenía un régimen autoritario en 1979-1980 pero hoy tiene un régimen democrático³. En la última columna del cuadro se ordenan los países en relación con la importancia del sistema público versus el sistema privado después de la reforma de pensiones: del 1 al 9, a menor número, más público y menos privado el sistema, mientras que a mayor número menos público y más privado⁴. El cuadro indi-

2. El término 'privatización' implica que existen sistemas de pensiones totalmente privados, lo cual es incorrecto aun en el caso de Chile (para una descripción más precisa y neutral de los sistemas 'privados' y 'públicos' ver Mesa-Lago 1999).

3. El grado de democratización se basa en las marcas (*scores*) calculados por Freedom House combinando 7 indicadores de derechos políticos y 13 de libertades civiles, en cada país, en el año en que se aprobó la reforma (en tres casos se usa el año anterior o posterior). Tengo reservas respecto de las marcas calculadas para algunos países, pero es un ordenamiento relativamente objetivo que ha utilizado la misma metodología por muchos años y permite, por tanto, comparar a los nueve países a través de casi dos decenios.

4. El ordenamiento se hizo de la manera siguiente: 1) los países que han cerrado su antiguo sistema de pensiones y lo han sustituido por un nuevo sistema privado son los que tienen el grado más alto de privatización; el modelo puro sustitutivo tiene los elementos siguientes:

Cuadro 1

**Relación entre grados de democratización y privatización
en la reforma de pensiones en América Latina**

Países	Año (s) Ley de Reforma	Grado de democratización en el año de la Reforma		Grado de sistema público vs. privado orden ^b
		Marcas ^a	Orden ^a	
Costa Rica	1995-98	1,5	1	1
Uruguay	1995	2,0	2	2
Argentina	1993	2,5	3	2
Bolivia	1996	2,5	3	7
El Salvador	1996	2,5	3	7
Colombia	1993	3,0	5	4
México	1995-96	4,0	6	6
Perú	1992	5,5	7	5
Chile	1979-80	6,0	9	9

a Ordenados de mayor a menor democratización.

b Ordenados de mayor a menor grado de carácter público o de menor a mayor grado de privatización.

Fuentes: El grado de democratización utiliza las marcas (*scores*) que combinan 7 indicadores de derechos políticos y 13 de libertades civiles, calculadas por Freedom House (Gastil et al. 1978; MacColm et al. 1993. Karatnychy et al. 1995 y 1998) para cada país en el año en que aprobó la ley de reforma de pensiones; el ordenamiento lo ha hecho el autor basado en dichas marcas. El grado público vs. el privado del sistema de pensiones también fue estimado por el autor según se explica en el texto.

ca que, en general, existe una relación inversa entre los grados de democratización y privatización, o sea, los regímenes menos democráticos al tiempo de la reforma introducen los sistemas más privatizados (menos públicos) y los regímenes más democráticos mantienen los sistemas más públicos (menos privatizados). Dicha relación es bastante fuerte en la mayoría de los países, excepto en Bolivia y El Salvador, donde parece inexistente. En la sección siguiente se analiza el proceso político de la reforma de pensiones en

contribución definida, beneficio no definido, capitalización plena e individual, administración exclusiva por entidades privadas, libertad de quedarse en el sistema público o mudarse al privado dentro de un plazo, libertad de cambiar de administradoras, y eliminación de la contribución del empleador; 2) dentro de este grupo se le asigna un 9 a Chile, que reúne todos los elementos de este modelo, 7 a Bolivia y El Salvador porque tienen casi todos sus elementos (pero en Bolivia se obliga a todos los asegurados a pasarse al sistema privado y estos no pueden cambiar de aseguradora hasta el año 2000, mientras que en El Salvador se le da la opción de quedarse en el sistema público o mudarse al privado sólo a un grupo de asegurados de acuerdo con su edad, y no se elimina la contribución del empleador), y se le asigna 6 a México porque tiene contribución definida, se obliga a todos a cambiarse al sistema privado y su administración es múltiple; 3) los países que tienen un sistema paralelo permiten a sus asegurados escoger entre el sistema público y el privado; a Perú se le da 5 porque la mayoría de los asegurados se ha pasado al privado, mientras que a Colombia se le asigna 4 porque la mayoría continúa en el sistema público; 4) los países que tienen un sistema mixto combinan un sistema público con uno privado y a ambos (Argentina y Uruguay) se les da 2; y 5) el único país que no tiene aún una reforma estructural es Costa Rica, que sólo ha mejorado el sistema público aunque tiene un programa voluntario de pensiones complementarias, y se le asigna 1 (para una descripción detallada de los modelos sustitutivo, mixto y paralelo, así como las características de las ocho reformas, ver Mesa-Lago 1999).

ocho países (carezco de información sobre Bolivia); especial atención se presta al caso salvadoreño, una de las dos excepciones notadas.

El proceso político de reforma del sistema de pensiones: ocho casos

En esta sección se analiza el proceso político de aprobación e implantación de la reforma de pensiones en los ocho países, siguiendo el orden cronológico de la fecha de promulgación de sus leyes reformadoras: Chile (1979-1980), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1993), Uruguay (1995), México (1995-1996) y El Salvador (1996). Se añade Costa Rica que comenzó el proceso en 1995 y a fines de 1998 parecía estar cerca de aprobar la reforma. Aunque en este trabajo se focaliza el proceso político doméstico de reforma, en varios países se apuntan influencias ejercidas por organismos y fundaciones internacionales como el BM, el BID, el FMI, la OIT, el PNUD, la Fundación Friedrich Ebert, etc.

Chile: régimen autoritario y creación del modelo sustitutivo. Antes del golpe de Estado e imposición del régimen militar en Chile en 1973, varios gobiernos intentaron reformar el sistema de pensiones, pero fracasaron debido a la fuerte oposición de grupos de presión que defendían los privilegios concedidos por fondos de pensiones separados. El régimen autoritario militar desbandó a los partidos y reprimió las libertades políticas y civiles. En 1978 se consolidó el poder del grupo neoliberal (*Chicago Boys*) y Augusto Pinochet encargó al ministro de Trabajo, José Piñera, la reforma laboral y de las pensiones. La primera estableció un nuevo sistema de relaciones laborales que desbarató al movimiento sindical, limitó el derecho de huelga y privó a los trabajadores de muchos de sus derechos; esto eliminó el poder político de los grupos de presión que antes se oponían a la reforma de las pensiones. En 1979, sin previo anuncio ni discusión alguna, el gobierno decretó la primera reforma que eliminó los privilegios de los grupos más poderosos, normalizó las condiciones de adquisición de derechos a todos los asegurados y comenzó el proceso de unificación de los numerosos fondos de pensiones existentes. Esta reforma tenía aspectos de equidad y reducción de costos positivos, pero excluyó de la misma al sector privilegiado, las fuerzas armadas (detentor del poder político), que conservó todos sus privilegios en sistemas separados de pensiones. La reforma estructural de pensiones fue aprobada en 1980, con escasísima discusión pública y por una legislatura totalmente designada y controlada por el gobierno. Esta segunda reforma cerró el antiguo sistema público (prohibió afiliaciones nuevas) y lo sustituyó por un nuevo sistema «privado» pero obligatorio, que se basa en cuentas individuales, carece de solidaridad interna, es administrado por sociedades anónimas de dedicación exclusiva y ánimo de lucro, y eliminó la contribución del empleador; estos cambios hubieran sido imposibles bajo un régimen democrático. Sin embargo, el Estado juega un rol importante: hace mandatoria la afiliación de los asalariados, asume el altísimo costo fiscal de la transición, ofrece ciertas garantías a los asegurados, y regula y supervisa el sistema. El gobierno dio un plazo a todos los asegurados para escoger entre quedarse en el sistema

público reformado o mudarse al nuevo, pero utilizó la publicidad masiva y el incentivo de una reducción de salario para promover dicho traspaso. El gobierno democrático de la concertación respetó el modelo de pensiones, en parte respondiendo a la actitud positiva de la población con respecto al desempeño del mismo durante su primer decenio⁵ (Borzutzky). El informe del BM de 1994 obviamente no pudo influir en la reforma chilena, por lo contrario, fue ésta la que influyó en dicho informe.

Perú: autogolpe, intento fallido de copiar el modelo chileno, y creación del modelo paralelo. A fines del decenio del 80, Perú sufría una de las crisis más severas en su historia: violencia política, hiperinflación, caos económico y erosión dramática de la autoridad estatal. Estas condiciones adversas prepararon el acceso a la presidencia de Alberto Fujimori y el amplio apoyo de la población a su plan neoliberal de ajuste estructural. La grave crisis del antiguo sistema de pensiones facilitó su reforma; pero había dos grupos opuestos, uno que proponía mantenerlo, aunque mejorado, y otro que apoyaba su privatización (pero ello requería modificar la Constitución, que impedía cerrar el sistema público). Atrapado entre estos dos grupos y la restricción constitucional, en noviembre de 1991 Fujimori tomó una vía intermedia y dictó un decreto que introducía en la región el modelo paralelo: los asegurados presentes y futuros podían elegir entre quedarse en el sistema público o pasar a un nuevo sistema privado similar al chileno. Pero este modelo no fue implantado y, después del autogolpe de 1992, Fujimori disolvió el Congreso y suspendió las garantías constitucionales. Bajo esas condiciones autoritarias y sin discusión pública importante, en julio de 1992 el presidente pasó un proyecto de decreto que derogaba al anterior de 1991, justo antes de que entrara en vigor⁶. La nueva disposición intentaba aproximar más la reforma peruana al prototipo chileno, haciendo obligatoria la incorporación al sistema privado a todos quienes no estuvieran asegurados así como a los futuros ingresantes en el mercado de trabajo. Sin embargo, la oposición de los trabajadores y el deseo presidencial de legitimar su mandato y conservar el apoyo popular, llevaron a Fujimori a promulgar una ley, en diciembre de 1992, que regresaba al modelo paralelo inicial, que comenzó a funcionar en junio de 1993 (las fuerzas armadas y otros pequeños grupos quedaron excluidos de la reforma). Sin embargo, el sistema paralelo dejó intactas las condiciones de adquisición de derechos y las contribuciones al sistema público (incluyendo la del empleador), mientras que el sistema privado tenía condiciones de acceso más estrictas y sólo requería la contribución del asegurado. Esta diferencia provocó un estancamiento en la transferencia de asegurados del sistema público al privado, por lo que en 1995-1996 el Ejecutivo homologó las condiciones de adquisición en ambos sistemas y eliminó la contribución del empleador al sistema público (Mesa-Lago 1994; Cruz-Saco).

5. Las marcas de Chile calculadas por Freedom House mejoraron de 6 en 1977 a 2 en 1997, y su ordenamiento entre los nueve países del 9 al 2.

6. Las marcas peores de Perú estimadas por Freedom House entre 1978 y 1998, ocurrieron en 1992, precisamente el año del autogolpe y el cambio en la ley de reforma.

Colombia: democracia, rechazo del modelo chileno, y adopción del modelo paralelo. Al comienzo de los 90, en Colombia había consenso en cuanto a que el sistema de pensiones público sufría una crisis y necesitaba de una reforma substancial. La Constitución de 1991 estableció que la seguridad social es un servicio público obligatorio, guiado, coordinado y controlado por el Estado, pero autorizó la participación privada; esta última cláusula removió el impedimento previo de administración privada de las pensiones, aunque debe ser compartida con el Estado. A principios de 1992 había una división en tres grupos respecto al tipo de reforma de pensiones: mantener el sistema público pero reformado, crear un sistema mixto que combinase un componente público (reformado) y uno privado (complementario), y adoptar el modelo chileno. Los opositores a la privatización utilizaron cuatro argumentos: la inconstitucionalidad de ese modelo; su falta de congruencia con las condiciones colombianas (menor cobertura de la seguridad social y del sector asalariado formal); su costo de transición mayor; y que, siendo Colombia una democracia, dicho modelo enfrentaría una oposición que había sido reprimida en Chile. La propuesta del modelo mixto parecía contar con el mayor apoyo (incluyendo el Instituto de Seguros Sociales), pero los partidarios neoliberales del modelo chileno controlaban tres posiciones económicas claves en el gobierno (el ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Planificación y el Banco de la República), y tenían el apoyo de los organismos financieros internacionales. El presidente César Gaviria apoyó la propuesta neoliberal y presentó al Congreso un proyecto de ley que seguía el modelo chileno aunque con algunas diferencias. Dicho proyecto fue criticado fuertemente por funcionarios públicos, parte del Congreso, expertos y sindicatos debido a su inconstitucionalidad, a la imposibilidad de extender la cobertura, a la enorme deuda previsional, al aumento desmesurado de las contribuciones y del subsidio fiscal, y al hecho de mantener los sistemas privilegiados en el sector público. La creciente oposición obligó a Gaviria, en diciembre de 1992, a retirar el proyecto de ley que estaba en el Congreso y volver a someterlo con modificaciones menores a mediados de 1993. Esta acción provocó una nueva ola de críticas y, por último, forjó el compromiso de adoptar el modelo paralelo por ley en diciembre de 1993; el nuevo sistema comenzó a funcionar en abril de 1994⁷. Este, no obstante, tiene importantes ventajas respecto a su precursor peruano, que hacen más atractivo el sistema público, por lo que la mayoría de los asegurados permanecía en el mismo en 1997 (Mesa-Lago 1994, 1998).

Argentina: democracia, compromiso nacional, y creación del modelo mixto. El sistema de pensiones de Argentina estaba en bancarrota desde la década de los 80 y requería subsidios fiscales sustanciales, pero el régimen militar autoritario no logró la reforma, como en Chile, y el primer go-

7. El ordenamiento de Colombia por Freedom House sugiere que su grado de democratización es inferior a la realidad descrita en esta sección en cuanto a la aprobación de la reforma de pensiones; ello probablemente es debido a los problemas de violencia política, corrupción por el narcotráfico, etc.; pero su proceso parlamentario y debate público son mejores que lo que dicho orden implica.

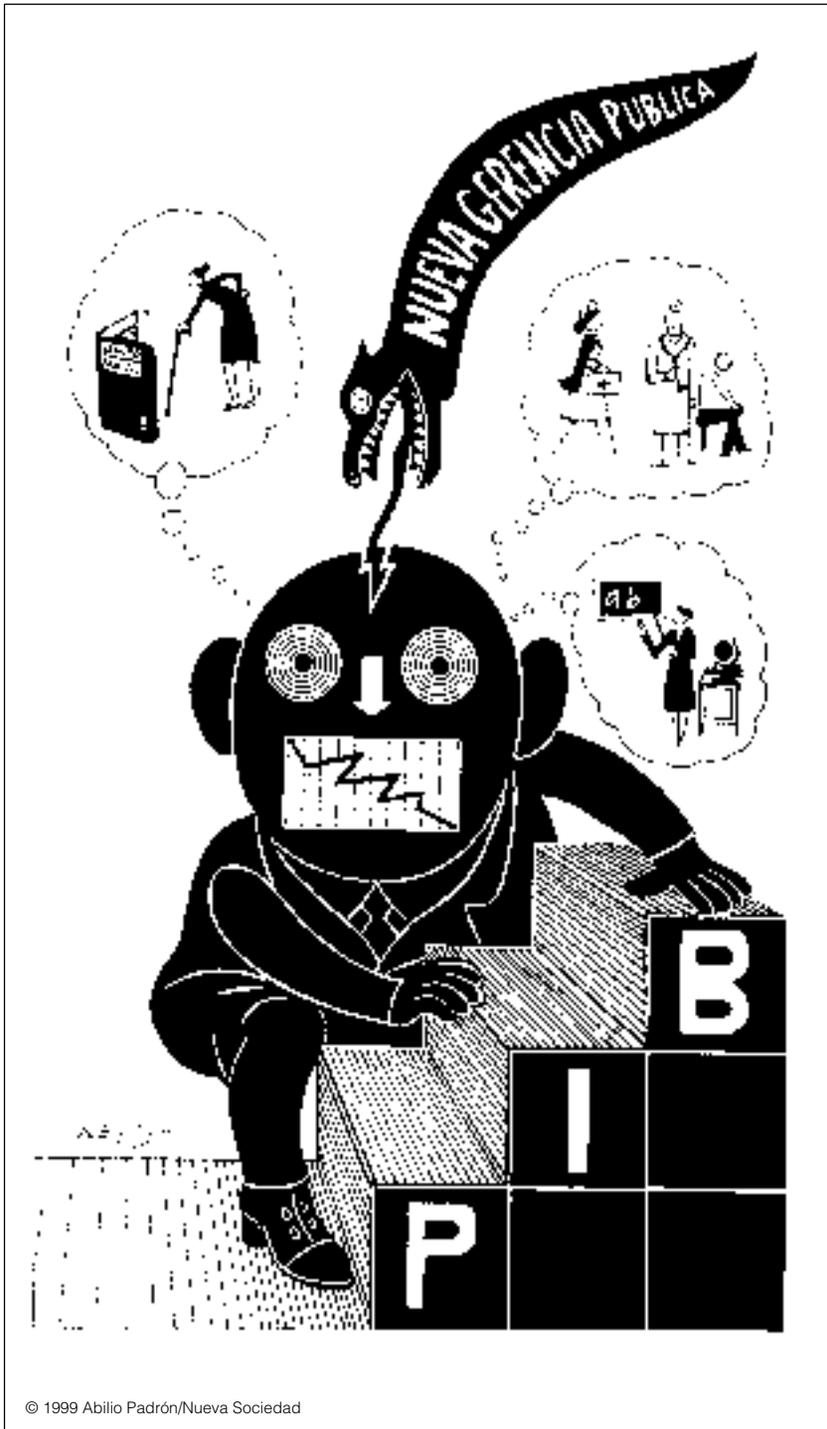
bierno democrático resultó muy débil para conseguirlo. Diversos proyectos elaborados en ese decenio y en 1990 fracasaron debido a varias razones: la renuencia de los políticos a enfrentar el difícil problema, la oposición de los sindicatos y asociaciones de pensionados, la falta de información de los dirigentes, la ausencia de estudios técnicos esenciales, y la elaboración en secreto de propuestas de reforma sin discusión pública. La llegada de Carlos Menem a la presidencia facilitó el proceso reformista debido a su trayectoria como dirigente peronista, pero adoptó el modelo neoliberal. A mediados de 1991 el presidente nombró a un técnico de prestigio como secretario de Previsión Social, y éste contrató financiamiento del PNUD para realizar 40 estudios técnicos relacionados con el sistema en vigor y su reforma. A comienzos de 1992 se inició un diálogo con los partidos políticos y organizaciones sociales sobre la reforma, partiendo del acuerdo de que se mantendría el pesado aporte del empleador y no se incrementarían las contribuciones. El debate público sobre las opciones de reforma se acentuó con la creciente movilización de organizaciones de pensionados. El primer proyecto de ley, presentado al Congreso en junio de 1992, proponía un sistema mixto integrado por dos componentes: el antiguo sistema público reformado que pagaría una pensión básica, y un nuevo componente de capitalización plena e individual que pagaría una pensión complementaria (este componente tenía similitudes con el modelo chileno pero también diferencias). Comisiones parlamentarias, sindicatos y organizaciones de pensionados (muchos de cuyos miembros desconfiaban del modelo chileno) debatieron el proyecto y criticaron varios aspectos, entre ellos: la dificultad en mantener rendimientos adecuados a largo plazo, altos costos administrativos, exclusión de diversas entidades en la administración del programa complementario, etc. Numerosas modificaciones fueron incorporadas en versiones sucesivas del proyecto legal, incluyendo: 1) autorización a entidades públicas, sindicatos, mutuales, cooperativas, bancos y otras organizaciones públicas y privadas para administrar los fondos de pensiones complementarios; 2) otorgamiento de una «prestación compensatoria» a los asegurados que se incorporasen al sistema mixto y de una «prestación adicional» a quienes se quedasen en el público (estas prestaciones no eran técnicamente necesarias pero fueron concesiones para lograr la aprobación de la ley); y 3) posibilidad de elegir entre el sistema público y el mixto. Después de 18 meses de debate la ley fue aprobada en octubre de 1993 y el sistema comenzó a operar en julio de 1994. Dos expertos afirman que «... el sistema emergió de la validez plena de las instituciones democráticas [y] sus elementos fueron determinados por muchas negociaciones y concesiones que tomaron lugar durante el proceso» (Isuani/Martino).

Uruguay: democracia, asociación de pensionados vs. coalición de partidos, y adopción del modelo mixto. Uruguay creó el primer Estado de Bienestar en el hemisferio occidental, la crisis de su sistema de pensiones fue previa y más severa que la argentina, y el país ha experimentado más intentos fallidos de reforma previsional que ningún otro. Esto se explica por peculiaridades locales, como el envejecimiento más acentuado de la población en América Latina, los programas más antiguos de pensiones, una de

las relaciones de activos por pensionado más bajas del mundo (uno a uno), la creencia ciudadana de que un sistema muy generoso y costoso puede ser sostenido indefinidamente, el poder enorme de las asociaciones de pensionados, y las coaliciones de éstas con sindicatos y partidos políticos. En 1985, el primer gobierno democrático, de José María Sanguinetti, firmó un acuerdo con el FMI para reducir el déficit fiscal mediante un corte en el valor real de las pensiones, pero fue derrotado por una coalición de partidos de izquierda y asociaciones de pensionados. En 1987, en un segundo intento siguiendo las orientaciones del BM, el gobierno logró aprobar una ley de reforma en acuerdo con la oposición y otorgando a ésta importantes concesiones. Pero las asociaciones de pensionados resolvieron sus diferencias y se unieron para crear una fuerza poderosísima que comenzó a controlar a los partidos políticos, temerosos de ser derrotados en las elecciones. Dichas asociaciones propusieron una enmienda constitucional en 1989 para derogar la referida ley y añadir a la Constitución una cláusula de ajuste periódico de las pensiones a los salarios. Los pensionados formaron una coalición política con los sindicatos y partidos de izquierda y ganaron el referéndum con el 82% de los votos, pero el ajuste requirió un incremento notable de los impuestos. El segundo gobierno democrático (Luis Alberto Lacalle) sometió tres proyectos de reformas de pensiones al Congreso (todos ellos variantes del modelo mixto) pero ninguno tuvo éxito. El primero comenzó a ser estudiado en 1991 por una comisión de técnicos en seguridad social, procedentes de los dos partidos tradicionales y más fuertes (Blanco y Colorado); este enfoque era nuevo y la comisión preparó un proyecto de ley que se sometió al Congreso en 1992, pero fue vetado debido al *lobby* de los pensionados. El Ejecutivo decidió entonces acudir a una triquiñuela legal: diseñó en secreto otro proyecto de reforma y logró pasarlo al Congreso a fines de 1992 como parte de una ley presupuestaria. Las asociaciones de pensionados propusieron otro referéndum para derogar la ley, que también ganaron con el 82% de los votos. El tercer proyecto fue presentado al Congreso y rechazado por éste a fines de 1993. Un cuarto proyecto se preparó durante 1994 con el apoyo técnico del BID y se mantuvo en secreto: examinó cinco alternativas de reforma y propuso el modelo mixto como el más viable política y financieramente. Antes que el presidente electo (Sanguinetti) tomara posesión en marzo de 1995, creó una comisión formada por todos los partidos políticos que tenían representación parlamentaria, la cual revisó el proyecto y lo hizo público al someterlo al Congreso. La coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio) manifestó su desacuerdo con el proyecto y abandonó la comisión pero, en septiembre de 1995, fue aprobado en el Congreso por los dos partidos tradicionales, y el sistema comenzó a funcionar en abril de 1996. Sin embargo, las asociaciones de pensionados, los sindicatos y el Frente Amplio han acordado convocar otro referéndum en 1999 contra la ley en vigor (Papadópulos).

México: régimen corporativo, compromiso político, y modificación del modelo sustitutivo. Al comienzo de los 90, el mayor programa de pensiones de México, administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), había perdido la mayor parte de su reserva real (debido a la enorme

inflación de los 80) y sufría un severo desequilibrio actuarial, con la perspectiva de que el Estado pronto tendría que subsidiarlo. En el sistema político mexicano de corte corporativo y con un partido hegemónico (entonces ambos intactos), las decisiones de política se toman coordinando tres sectores: el gobierno, los trabajadores y los empleadores; el Congreso no juega un papel importante en ese proceso. A partir del presidente Miguel De La Madrid, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, unidos ideológicamente entre sí y con lazos estrechos con el sector financiero privado, comenzaron a desempeñar un rol central en el diseño de las políticas públicas. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el IMSS perdieron influencia, y la primera empezó a actuar como conductora de las ideas de reforma del gobierno en la negociación con el sector laboral. En 1990 se hizo un diagnóstico financiero de las pensiones del IMSS (que confirmó su difícil situación) y funcionarios públicos realizaron visitas al extranjero (para conocer las experiencias de reforma de pensiones) y quedaron impresionados con dos facetas del modelo chileno: la reestructuración financiera del sistema y su supuesto aporte al ahorro nacional. La banca recién privatizada presionó con el fin de crear instrumentos financieros para invertir, incluyendo nuevos fondos de ahorro y pensión. A fin de año el gobierno tenía la primera versión de una reforma estructural que sacaba gradualmente el programa de pensiones del IMSS, y creaba un programa complementario obligatorio de ahorro/pensiones (SAR), financiado con una contribución del empleador y administrado privadamente. Dicha versión fue presentada al IMSS y a la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM); el primero se opuso a la separación del programa de pensiones y su privatización (propuso incrementar las contribuciones y sanear el programa, pero esto se rechazó), mientras que la segunda lo aceptó, siempre que no se aumentara la contribución del empleador; también surgió una batalla sobre quién administraría los nuevos fondos (bancos, casas de bolsa, compañías de seguro, etc.). A mediados de 1991 un proyecto más elaborado se llevó al Congreso del Trabajo, que agrupa varias confederaciones laborales incluyendo la poderosa CTM (los sindicatos, sin embargo, perdieron influencia desde los 80). El proyecto fue rechazado (en parte porque los trabajadores perderían su representación en la dirección del IMSS) y como contraataque la CTM lanzó un proyecto de seguro de desempleo financiado por los empleadores; el gobierno reaccionó amenazando con reformar la legislación laboral. Al final se llegó a un compromiso. El Ejecutivo decidió no sacar el programa de pensiones del IMSS y depositar los fondos complementarios en el Banco de México; esta concesión aún retenía un programa de ahorro separado, con potencial de aumentar el ahorro nacional, pero dejaba pendiente el grave problema financiero del IMSS. Los trabajadores recibieron un programa de ahorro al cual no tenían que contribuir. Los empleadores cargaron con dicha contribución pero se les permitió deducirla de sus impuestos y negociar un menor incremento de salarios. El Congreso prontamente aprobó la ley del SAR en 1992. En medio de una crisis política, Ernesto Zedillo asumió la presidencia y, en enero de 1995, el propio IMSS diseminó un informe actuarial que calculó que su programa de pensiones sufriría un déficit en 2002 y sus reservas se agotarían en 2004, de ahí que la reforma



estructural no podía ser aplazada. En octubre, la CTM y USEM presentaron al presidente un proyecto de reforma, que incluía los cambios rechazados por el IMSS y la CTM; la ley se aprobó por el Congreso en diciembre y sus reglamentos en abril de 1996, y el sistema comenzó a funcionar en septiembre de 1997. Esto fue el resultado de un nuevo compromiso político entre los distintos grupos: 1) sólo el IMSS fue reformado (perdió su programa de pensiones de vejez, pero no los de invalidez y sobrevivientes), los funcionarios del gobierno federal, trabajadores petroleros y las fuerzas armadas conservaron sus programas de pensiones separados; 2) no se aumentaron las contribuciones de trabajadores y empleadores, sino que el Estado incrementó la suya como tercero y se comprometió a cubrir todos los costos de la transición; 3) las confederaciones laborales aceptaron la reforma a cambio de que todos los asegurados tengan la opción, al tiempo de retiro, entre dos pensiones: la resultante del fondo acumulado en su cuenta individual y la calculada de acuerdo con las normas del antiguo programa del IMSS (en ambos casos el asegurado recibe también su fondo de ahorro en el SAR); 4) la administración del sistema es múltiple dando entrada a bancos, sindicatos, al propio IMSS y entidades públicas, privadas y mixtas; 5) se prohíbe la inversión en el extranjero (un reclamo de los empleadores), la mitad de la inversión de los fondos de pensiones debe estar en instrumentos indexados (una demanda laboral) y, en el primer año, el Estado absorbe el 100% de toda la inversión. La meta de aumentar la tasa de ahorro nacional fue mencionada en la ley, pero las posibilidades de que esto se materialice son muy pobres al menos durante un largo periodo (la primera parte de esta sección es un resumen de Bertranou; la segunda parte es de Mesa-Lago 1998a).

El Salvador: joven democracia, manipulación política y adopción del modelo sustitutivo. Al terminar la guerra civil en El Salvador con los Acuerdos de Paz, se logró establecer una joven democracia pluralista con la participación política de todos los sectores antes en conflicto. Pero no hay una tradición democrática en el país, el partido neoliberal ha ganado dos veces la presidencia y la mayoría en el Congreso, y los partidos de oposición están fragmentados y carecen de experiencia política. Inicialmente, los sindicatos, la burocracia de seguridad social y los partidos de izquierda apoyaron una reforma no estructural. En 1993-1994 FundaUngo organizó una serie de seminarios sobre la reforma de la seguridad social, y en 1994 patrocinó el primer diagnóstico y propuesta de reforma de pensiones sólidos en El Salvador (que recomendó un modelo mixto adaptado a las características del país), realizada por un equipo técnico financiado por la Fundación Friedrich Ebert, y el Cinde con fondos de la AID, y ampliamente diseminado y discutido. Paralelamente, el gobierno organizó otro equipo técnico, con apoyo del BM, para proponer una reforma basada en el modelo sustitutivo chileno, pero su propuesta no se hizo pública ni fue discutida por los sectores involucrados; no obstante, Funda Ungo y el equipo gubernamental mantuvieron conversaciones y debates. Un punto de conflicto entre ambos equipos fue el costo de la transición en una reforma mixta y una sustitutiva; para zanjarlo FundaUngo propuso contratar a un actuario de prestigio internacional y se

aceptó a Francisco Bayó, entonces funcionario de la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos, cuya visita fue financiada por la AID. Al llegar a San Salvador, Bayó se encontró con que los dirigentes del equipo gubernamental estaban en Chile, no recibió apoyo técnico y se marchó. El gobierno contrató entonces a un ingeniero (no un actuario) chileno, el cual concluyó que el costo de transición del modelo mixto sería mucho mayor que el del modelo sustitutivo; los cálculos nunca se hicieron públicos, pero posteriormente se obtuvo una copia de ellos que demostró adolecer de serios errores. En 1996 una Comisión Especial de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea Nacional, integrada por 12 diputados, fue encargada de redactar el anteproyecto de ley de reforma de pensiones. El 16 de diciembre de ese año, fui invitado a testificar ante dicha Comisión donde planteé numerosos problemas del proyecto y recomendé someterlo a una discusión pública nacional sobre sus ventajas y fallas. Esa misma noche la Comisión aprobó el anteproyecto, por seis votos sobre once, pues la presidenta de la Comisión expulsó de su seno a un miembro (de la oposición, que hubiera empatado la votación), argumentando que no había asistido a las reuniones anteriores. Trabajando en sesión permanente, la Asamblea Legislativa dio el visto bueno al anteproyecto el 20 de diciembre. La Comisión y la Asamblea ignoraron un acuerdo del Consejo Superior del Trabajo, tomado el 16 de diciembre, que nombró una Comisión Tripartita para estudiar el anteproyecto, así como solicitar el apoyo técnico de la OIT (el experto no llegó hasta el 15 de enero de 1997, 25 días después de aprobada la ley). En marzo de 1997, el partido de gobierno perdió las elecciones parciales y la mayoría que tenía en la Asamblea abriendo la puerta a «la reforma de la reforma»; pero la oposición creó un impase al no escoger una estrategia unificada sino varias diversas: derogar la ley, interponer un recurso de inconstitucionalidad, reformar parte de la ley, suspender la entrada en vigor del sistema para dar tiempo a su discusión y diseño de proyectos alternativos, etc. La Fundación Friedrich Ebert patrocinó otro equipo técnico, que en 1998 elaboró un nuevo estudio analizando el anteproyecto, probó (por un actuario experimentado) que el costo fiscal de la transición bajo el modelo mixto era muchísimo menor que bajo el sustitutivo (contrario a lo alegado por el ingeniero chileno), y demostró los problemas del modelo sustitutivo y las ventajas del mixto; este estudio fue publicado, ampliamente difundido y discutido en varias reuniones. El gobierno no respondió al estudio pero la Asamblea nombró una comisión, que incluyó diputados de la oposición, para escuchar la opinión de varios expertos internacionales. Fui invitado de nuevo a testificar, pero mis intervenciones fueron interrumpidas por otros expertos, no oficialmente invitados por el pleno de la Comisión, que apoyaron el punto de vista del gobierno; por ejemplo se me pidió permiso y yo acepté entablar un debate con Julio Bustamante, superintendente de las AFP de Chile y, cuando éste se presentó, el presidente de la Comisión me hizo salir de la audiencia a fin de que Bustamante pudiera testificar sin debate; los diputados de oposición no pudieron impedir esta violación. A esto siguió una campaña masiva de los medios de comunicación, en su mayoría apoyando al gobierno y desacreditando al modelo mixto. La oposición mayoritaria no logró aglutinarse con el objeto de presentar

una estrategia adecuada para reformar la reforma, el gobierno ganó por inercia, y el sistema entró en vigor en mayo de 1998 (Mesa-Lago/Córdova/López; Mesa-Lago/Durán).

Costa Rica: tradición democrática, concertación nacional, y propuesta consensuada de modelo mixto. En los últimos 50 años, Costa Rica ha gozado de la democracia más continuada y sólida de la región, así como de una tradición de resolver los conflictos mediante la negociación y el consenso. En 1991-1995 se introdujeron varias reformas no estructurales en el sistema de pensiones (centrado y administrado por la CCSS), a fin de apuntalar sus finanzas y gradualmente incorporar a los programas independientes del sector público, que tenían regímenes privilegiados y absorbían el grueso del subsidio fiscal (sólo queda fuera el poder judicial). Existía un consenso sobre los problemas que aún afligen al sistema de pensiones pero, hasta septiembre de 1998, no había acuerdo sobre el tipo de reforma; así, de fines de 1995 a mediados de 1998 se elaboraron siete propuestas de reforma: una no estructural y seis estructurales, de las cuales cinco eran mixtas y una sustitutiva. Las propuestas mixtas fueron preparadas principalmente por la CCSS; una de ellas advertía que el modelo chileno de reforma no se acopla ni a la tradición de solidaridad social ni a la realidad económico-social de Costa Rica, por lo que había que diseñar un modelo que se ajustara a las características y necesidades del país. Un hito en el proceso fue un reglamento aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, en octubre de 1996, que aumentaba la edad de retiro, cambiaba la forma de cálculo de la pensión e incrementaba la contribución de los asegurados. El reglamento fue aceptado por los empleadores pero, contrario a la tradición de concertación del país, se aprobó sin consultar a las organizaciones sociales; éstas rechazaron la decisión, ocuparon la sede de la Junta Directiva en diciembre de 1996, y consiguieron la suspensión indefinida del reglamento. A este incidente siguió un debate nacional en 1997, del que surgió una serie de recomendaciones de las organizaciones sociales para extender la cobertura poblacional, mejorar la administración y finanzas de la CCSS, penalizar las violaciones de las obligaciones contributivas, y lograr una representación social más efectiva en la dirección. A principios de 1998 la CCSS elaboró una nueva propuesta para responder a las demandas de las organizaciones sociales, ofreciendo tres opciones al cálculo de la pensión para facilitar la negociación y el consenso alrededor de una de ellas. Excepto la propuesta de reforma estructural preparada por las organizaciones sociales, las otras tenían elementos muy similares: 1) conclusión del proceso de unificación de los fondos de pensiones públicos y homologación de las condiciones de adquisición de derechos, igualándolas con las de la CCSS; 2) aumento de la edad de retiro o reducción del monto de la pensión, e introducción de cambios en la forma de calcular la pensión, a fin de equilibrar el programa de la CCSS; y 3) creación de un programa de pensiones complementarias con cuentas individuales y administración múltiple. A fines de 1997, un equipo del BM preparó una propuesta de reforma estructural siguiendo el modelo sustitutivo chileno; ésta fue analizada por el actuario de la CCSS que encontró defectos en la metodolo-

gía y proyecciones actuariales; además se apuntó que si el reglamento de la CCSS de 1996 había provocado la fuerte reacción de los organismos sociales, la propuesta del BM enfrentaría aun mayor oposición. El nuevo gobierno que tomó posesión en mayo de 1998, abrió de inmediato un proceso de negociación nacional para salir del estancamiento existente en varios asuntos de importancia crucial, incluyendo la reforma de pensiones; para ello organizó una Comisión de Pensiones dentro del Foro Nacional de Concertación, integrada por 30 miembros que representaban a todos los organismos y sectores de la población. El gobierno preparó una propuesta con lineamientos generales, la entregó a la Comisión en julio, y fue diseminada nacionalmente; la Fundación Friedrich Ebert financió un estudio técnico evaluando dicha propuesta y haciendo sugerencias; y el acuerdo consensuado de la Comisión se entregó en septiembre. Este apoya el modelo mixto de reforma (rechaza el sustitutivo por inadecuado al país), incorpora los elementos esenciales de las propuestas estructurales de reforma anteriores (excepto el cambio de edad que se pospone), así como las principales sugerencias de las organizaciones sociales, añade un programa de pensiones de asistencia social para cubrir a toda la población pobre mayor de 70 años, y recomienda financiar el nuevo programa de pensiones complementarias sin incremento de contribuciones sino con una reasignación de éstas. A fines de 1998 se trabajaba en la elaboración del proyecto de ley para implantar la reforma consensuada (Mesa-Lago 1998b).

Conclusiones

Virtualmente en todos los países hubo un consenso sobre la necesidad de la reforma, pero serio desacuerdo sobre su naturaleza o modelo. En cuatro países (Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay), al principio varios grupos apoyaron una reforma no estructural y rechazaron la estructural (por el instituto de seguridad social, y/o los sindicatos, y/o las asociaciones de pensionados y/o los partidos de izquierda), pero en Costa Rica y Uruguay dichos grupos llegaron a un compromiso y aceptaron un modelo mixto. En México el gobierno consiguió eventualmente establecer el modelo sustitutivo pero con importantes modificaciones. También en El Salvador el gobierno logró implantar el modelo sustitutivo con menos modificaciones que en México (las razones se explican más adelante). En otros países la mayoría apoyó una reforma estructural, pero con modelos mixto y paralelo (Argentina y Colombia). En Chile y Perú el gobierno impuso modelos sustitutivo y paralelo respectivamente.

Con la excepción del Uruguay, la reforma se impulsó y llevó a cabo por gobiernos neoliberales que contaban con una mayoría en el Congreso (Argentina, Colombia, Costa Rica y El Salvador) o habían disuelto éste y gobernaban por decreto (Chile y Perú) o donde el Congreso no era el poder relevante sino el Ejecutivo y un partido hegemónico (México). Debe notarse, sin embargo, que es casi imposible encontrar hoy en la región gobiernos que no estén influenciados por la ideología neoliberal (incluso Cuba ha comenzado un tími-

do ajuste estructural en los 90). Este es el caso del partido Colorado en el Uruguay, que formó una coalición con el partido Blanco (neoliberal) para aprobar la reforma (mixta). En Costa Rica, el partido socialdemócrata predominante (PLN) adoptó en parte dicha ideología desde la crisis económica de los 80 y fue el principal impulsor de una reforma estructural (pero mixta) en los 90. Sin embargo, donde el neoliberalismo era más fuerte se impuso el modelo sustitutivo (con diversas variantes, desde la pura chilena a la más modificada en México), mientras que en los países donde el neoliberalismo era más moderado o débil (o era necesaria una coalición con un partido socialdemócrata) se siguió el modelo mixto. Las condiciones nacionales jugaron un rol importante en la adopción del modelo; por ejemplo, las restricciones constitucionales impidieron en varios países que se eliminara la contribución del empleador y que se impusiera una administración exclusivamente privada. En Costa Rica ha habido casi unanimidad en rechazar el modelo chileno por considerarlo contrario a las tradiciones de solidaridad y al papel crucial del Estado en la conducción del sistema de seguridad social. La reforma fue más facilitada en los países que sufrían una grave y urgente crisis en su sistema de pensiones, donde además el Estado enfrentaba subsidios crecientes para cubrir el déficit, por ej., Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay. En Colombia, Costa Rica y El Salvador, la crisis era más a largo plazo.

Los regímenes menos democráticos al tiempo de la reforma introdujeron los sistemas más privatizados. Chile es el caso más obvio; en Perú, después del autogolpe de Fujimori, el Gobierno intentó introducir el modelo chileno, aunque al final se decidió por el paralelo en búsqueda de legitimación y para no alinear al sector laboral. En México, la reforma fue manipulada por el Ejecutivo, aunque su primer intento fracasó por la oposición de las confederaciones laborales, y su éxito en el segundo intento resultó de concesiones costosas. La excepción de El Salvador (una democracia que aprobó un sistema sustitutivo algo modificado) se explica por la juventud de su sistema y la escasa tradición de libertades políticas, la fragmentación y poca experiencia de la oposición, y la manipulación del proceso de reforma por parte del Gobierno. Los regímenes más democráticos han mantenido los sistemas más públicos o menos privatizados. Los casos más claros son Costa Rica, Argentina y Uruguay, donde existió una negociación y se hicieron concesiones para arribar a un compromiso. Colombia parece ser una excepción, pues su democracia fue ordenada por Freedom House debajo de los tres países citados y también de El Salvador, pero adoptó el modelo paralelo; sin embargo, este trabajo demuestra que en Colombia ocurrió un proceso verdaderamente democrático de discusión de los proyectos de ley presentados por el presidente, y que la oposición y numerosas críticas impidieron que el Congreso aprobara el modelo chileno y forzaran un compromiso con el modelo paralelo.

La mayor participación de los diversos sectores de la población y el consenso más amplio se dieron en Costa Rica, Argentina, Colombia y Uruguay. Los casos diametralmente opuestos son Chile y Perú, donde no hubo discusión pública ni participación de los sectores interesados. En Uruguay ocurrió un

intenso y prolongado debate sobre la reforma, pero sucesivos intentos de aprobarla fracasaron debido a la fuerza de las asociaciones de pensionados, su coalición con los sindicatos y partidos de izquierda, y el uso efectivo del referéndum (más que un compromiso político lo que persiguió este sector fue impedir la reforma), lo cual en gran medida se explica porque casi la mitad de la población está pensionada o es pariente cercano de un pensionado; el proyecto decisivo de reforma se mantuvo en secreto hasta que se presentó al Congreso, y su aprobación por los dos partidos tradicionales provocó la salida y oposición del frente de izquierda. En El Salvador hubo gran polémica sobre los modelos alternativos de reforma, pero el gobierno no publicó su proyecto, y lo aprobó rápidamente por la Asamblea Legislativa sin discusión pública.

¿Es necesario un consenso sobre el modelo de reforma para que ésta se consolide y sea sostenible a largo plazo? En Chile no hubo consenso alguno al pasar la reforma, pero fue respetada cuando retornó la democracia, porque había sido exitosa y era apoyada por la mayoría de la población; sin embargo, con la crisis de 1997-1998 y los rendimientos negativos de la inversión (que redujeron el fondo de pensión acumulado), los asegurados y pensionados comenzaron a cuestionar la seguridad y el monto de sus pensiones. En Perú, el estancamiento de la reforma impuesta desde arriba forzó al gobierno a pasar reformas adicionales para conseguir que la mayoría de los asegurados se pasase al sistema privado. En México, el costo de las concesiones hechas a los asegurados, el creciente subsidio fiscal a la reforma, y la desilusión al no incrementar ésta el ahorro nacional (agravados por la crisis de 1998) generan incertidumbre sobre la sostenibilidad futura del nuevo sistema. La pérdida de la mayoría legislativa en El Salvador, donde la reforma fue manipulada por el gobierno sin intentar obtener un consenso mínimo, creó una crisis temporal ya que la oposición intentó derogarla, enmendarla o suspender su introducción, pero la incapacidad de adoptar una estrategia común por la oposición, permitió al gobierno implantar la reforma, aunque es probable que nuevos intentos de modificarla se produzcan en el futuro. En el Uruguay, la reforma pasada por los dos partidos tradicionales, con la oposición de la coalición de izquierda, las asociaciones de pensionados y los sindicatos podría ser derogada por un nuevo referéndum en 1999. Las reformas consensuadas de Argentina y Colombia han sido sostenibles hasta ahora, pero llevan sólo cuatro años en funcionamiento, comparadas con más de 17 años en Chile, de forma que hay que dejar pasar el tiempo para llegar a una conclusión. La reforma altamente consensuada en Costa Rica no había sido aprobada por la Asamblea Legislativa al término de 1998. Aunque los factores endógenos arriba explicados parecen ser los más fuertes en determinar la reforma, también hay que considerar factores exógenos. Todos los organismos internacionales se involucraron en la reforma: el FMI, el BM, el BID, la AID, y la OIT, así como la Fundación Friedrich Ebert en Centroamérica. A través de su asistencia técnica, y a veces mediante condiciones establecidas para acceder a préstamos, varios de dichos organismos influyeron en el modelo de la reforma, no siempre con éxito (por ejemplo, los dos partidos políti-

cos de Costa Rica han rechazado la recomendación del modelo sustitutivo hecha por el BM y apoyado el modelo mixto). Los técnicos chilenos también han intentado influir en las reformas, ya sea como asesores de los gobiernos (El Salvador), o a través de visitas de funcionarios de las instituciones locales claves para observar la reforma en Chile (México). El modelo argentino (mixto) parece estar también teniendo influencia en la región.

Bibliografía

- Banco Mundial: *La crisis de la vejez*, Washington DC, 1994.
- Bertranou, Julián F.: «México: The Politics of the System of Retirement Pensions» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, p. 85-108.
- Borzutzky, Silvia: «Chile: The Politics of Privatization» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, pp. 35-55.
- Cruz-Saco, María Amparo: «The Pension System Reform in Peru» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.) *Do Options Exist?*, pp. 165-185.
- Cruz-Saco, María A. y Mesa-Lago, C. (eds.): *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1999.
- Gastil, Raymond D. et al.: *Freedom in the World, 1978*, Freedom House, New York, 1978.
- Isuani, E. Aldo y Jorge A. San Martino: «The New Argentine Social Security System: A Mixed Model» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, pp. 130-149.
- Karatnychy, Adrian et al.: *Freedom in the World 1994-1995 and 1997-1998*, Freedom House, Nueva York, 1995 y 1998.
- Mc Colm, Bruce et al.: *Freedom in the World, 1992-1993*, Freedom House, New York, 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo: *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, INCE, Quito, 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo: *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución de los costos sociales del ajuste estructural*, Ciedess, Santiago, 1994.
- Mesa-Lago, Carmelo: «Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: Sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos» en *Estudios de la Seguridad Social* N° 80, Buenos Aires, 1966a, pp. 58-85.
- Mesa-Lago, Carmelo: «Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales» en *Revista de la Cepal* N° 60, Santiago, diciembre 1966b, pp. 73-94.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Modelos alternativos de la reforma de seguridad social en América Latina: Comparación y evaluación*, Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 1997a.
- Mesa-Lago, Carmelo: *La reforma del bienestar social en América Latina y la liberalización económica-política*, Papeles de Trabajo América Latina Contemporánea, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997b.
- Mesa-Lago, Carmelo: «La reforma estructural de pensiones en América Latina: comprobación de presupuestos y enseñanzas» en Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (eds.): *Pensiones en América Latina: dos décadas de reformas*, OIT, Lima, 1998a.
- Mesa-Lago, Carmelo: *Análisis y recomendaciones respecto a la propuesta del gobierno en el Foro de Concertación Nacional sobre el sistema de pensiones de Costa Rica, y Evaluación del acuerdo de la Comisión de Pensiones del Foro de Concertación Nacional en Costa Rica*, Fundación Friedrich Ebert, San José, 1998b.
- Mesa-Lago, Carmelo: «La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: un balance al final del siglo» en *Anuario Social y Político de América Latina*, Flacso, San José, 1999.
- Mesa-Lago, C., Ricardo Córdova y Carlos M. López: *El Salvador: diagnóstico y propuesta de reforma de la seguridad social*, Cinde-FES-FundaUngo, San Salvador, 1994.
- Mesa-Lago, C. y Fabio Durán: *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 1998.
- Papadópulos, Jorge: «The Pension System in Uruguay: The Delayed Reform» en Cruz-Saco y Mesa-Lago (eds.): *Do Options Exist?*, pp. 150-164.