

# 2

## REFORMA PREVISIONAL, SINDICALISMO Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN ARGENTINA Y EN BRASIL (\*)

**Sidney Jard da Silva** (\*\*)

(Universidade Federal do ABC, São Paulo, Brasil)

**Simone Diniz** (\*\*\*)

(Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil)

### RESUMEN

El presente trabajo consiste en una análisis comparativo de la interacción sindicalismo-gobierno en la reforma previsional argentina y brasileña. El problema de investigación es determinar las condiciones político-institucionales que favorecen la inclusión de las centrales obreras en un proceso negociado de reforma previsional. El trabajo demuestra que los distintos padrones de interacción sindicalismo-gobierno en la reforma previsional argentina y brasileña fueron forjados por las características peculiares del proceso decisorio de cada país, más do que pelas demandas y recursos de poder de las centrales obreras.

### PALABRAS CLAVE:

instituciones, sindicalismo, reforma previsional, proceso decisorio, relación Ejecutivo-Legislativo

### ABSTRACT

This work consists of a comparative analysis of union government interaction in Argentinean and Brazilian pension reform. The research problem is to investigate in which political-institutional conditions union confederations are supposed to be included in a negotiated process of pension reform. This work argues that the peculiarities of decision-making process, and not the demand and resources of union confederations, set the terms of union-government interaction in Argentinean and Brazilian pension reform

### KEY WORDS:

institutions, unionism, pension reform, decision-making process, Executive-Legislative relation

(\*)Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, realizado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de agosto de 2008. Traducido por Gonzalo Adrián Rojas y revisado por Salviana Silva. Los autores le agradecen al Prof. Dr. Federico Bernardino Morante Trigo (UFABC) los pertinentes comentarios a la primera versión de este artículo. También les agradecemos a los árbitros de DAAPGE. // (\*\*\*) E-mail: sidney.jard@ufabc.edu.br // (\*\*\*) E-mail: dinizsimone@hotmail.com

## 1 INTRODUCCIÓN

En la ciencia política contemporánea, se volvió un lugar común, la siguiente idea: “las instituciones tienen importancia”. En un lenguaje más directo esto significa que las capacidades políticas de los gobiernos son influenciadas por la elección de uno u otro diseño institucional. Las instituciones, en una acepción general, entendidas como las reglas del juego político, no son indiferentes en relación a las interacciones que los diversos actores políticos adoptan. Las instituciones influyen comportamientos y estrategias en el proceso de definición de las políticas porque establecen el contexto para la acción política. Determinan alternativas políticas y condicionan diferentes opciones a quienes toman las decisiones. En este sentido, crean restricciones e incentivos a ciertos comportamientos políticos y, por último, modelan los resultados de las políticas públicas.

Esta nueva forma de evaluar los acontecimientos políticos influyó diversos análisis. Un primer grupo de estudios comparativos son los neoinstitucionalistas (Lipjhart, 1990; Linz, 1991; Cowhey y McCubbins, 1995) que se centran en las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo, resaltando las dificultades que el presidencialismo le impone a sus gobernantes en la implementación de políticas, principalmente si el congreso y la presidencia son controlados por partidos diferentes. En este abordaje el Jefe del Poder

Ejecutivo en un sistema parlamentario estaría en mejores condiciones de aprobar las políticas porque el gobierno es capaz de prever defecciones en el Poder Legislativo y los líderes partidarios disponen de mecanismos que fuerzan a los parlamentarios a seguir la línea programática de los partidos.<sup>1</sup>

Un segundo grupo de estudios comparativos pasó a distinguir “presidencialismos” (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Siavelis, 1997; Jones, 1997) de acuerdo a dos variables: la probabilidad de apoyo partidario al Presidente en el Poder Legislativo en función de la legislación electoral, y los poderes legislativos del Jefe del Ejecutivo. Presidentes que tienen a su disposición amplios poderes legislativos serían menos propensos a buscar la cooperación con el Legislativo, resultando en este caso, un padrón de relaciones conflictivas entre este y el Poder Ejecutivo.

En tales abordajes, algunas variables institucionales son vistas como facilitando la aprobación de políticas: el presidencialismo mayoritario, porque el Ejecutivo contaría con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento; amplios poderes legislativos del presidente, por permitir que el Ejecutivo influya en la agenda de los trabajos legislativos; instrumentos legislativos extraordinarios (medidas provisorias o decretos), por entrar en vigor inmediatamente después de su publicación y porque los costos para rechazar son en general altos.

Otras variables pueden ser apuntadas como elementos que dificultan la aprobación de las propuestas: presidencialismo de coalición, porque en este caso para obtener apoyo el gobierno depende del acuerdo de varios partidos si el cambio propuesto implica una reforma constitucional, puesto que el quórum para aprobación es mayor; sistema proporcional de lista abierta, porque no impone disciplina partidaria; sistema legislativo organizado de forma a permitir que las comisiones permanentes tengan total autonomía sobre el envío de los proyectos sometidos a su campo de jurisdicción, puede dificultar la aprobación si los miembros que las componen son contrarios a la política que se quiere aprobar.

El análisis de Shugart y Carey (1992) supone que amplios poderes legislativos por parte del Poder Ejecutivo o un mayor poder de agenda presidencial generan un mayor nivel de conflicto, un menor índice de éxito del Ejecutivo y en el límite, la parálisis de la toma de decisiones. Un presidente dotado de pocos poderes para legislar o con un menor poder de construcción de la agenda, por su turno, generaría un menor nivel de conflicto y un mayor índice de éxito.

Dos países que ejemplifican las diferencias entre los ordenamientos institucionales en sistemas presidencialistas son Argentina y Brasil. Argentina posee

un sistema bipartidista, de representación proporcional con lista cerrada, un Poder Legislativo bicameral, con renovación en la Cámara de Diputados cada dos años con un mandato de cuatro años. En el cual y el gobierno tiende a ser apoyado por la mayoría partidaria. Brasil, por su parte, tiene un sistema multipartidario, y adopta la representación proporcional con lista abierta, un Poder Legislativo bicameral, con elecciones legislativas y ejecutivas (federales y provinciales) simultáneas a partir de 1994 y un gobierno de coalición.

De acuerdo con la tipología creada por Shugart y Carey (1992), Brasil sería un ejemplo de un sistema presidencialista extremadamente fuerte, y Argentina de uno más débil. Tales definiciones surgen de dos categorías de poderes legislativos otorgados constitucionalmente a los presidentes: poderes reactivos, básicamente el poder de veto y poderes activos, que le permiten al Ejecutivo proponer leyes. Siavelis (1997) destaca que además de los poderes legislativos citados por Shugart y Carey hay otras innumerables prerrogativas constitucionales y/o estatutarias que, cuando son consideradas junto con el poder de veto y de dictar legislación, aseguran un mayor poder de agenda a los presidentes. Entre estas prerrogativas se encuentra la posibilidad de solicitar el tratamiento con carácter de urgente los proyectos presentados por el Ejecutivo, y la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Las normas constitucionales y los reglamentos legislativos de Argentina y Brasil se distinguen en relación al poder de agenda de sus jefes del Poder Ejecutivo. Lo que nos interesa saber, por ahora, es cuales son los mecanismos institucionales que los gobiernos de esos países tienen para influenciar el proceso de definición de políticas. La lista presentada a continuación no es exhaustiva, sin embargo, contiene los principales instrumentos institucionales existentes en las estructuras institucionales argentina y brasileña.

## Cuadro 1

### Mecanismos de control del Poder Ejecutivo de la agenda del Poder Legislativo

Poder de agenda del Poder Ejecutivo (PE)	Argentina	Brasil
Posibilidad del P.E. de emitir decretos por prerrogativa constitucional.	Sí	Sí
El Poder Ejecutivo posee iniciativa exclusiva para proponer leyes ordinarias.	No	Sí
Iniciativa exclusiva del P.E. para pedir tratamiento de leyes de urgencia.	No	Sí
Posibilidad del gobierno de determinar la agenda del Plenario.	No	Sí
Posibilidad del Presidente y de los líderes que lo apoyan de controlar / influenciar la composición de las comisiones permanentes, inclusive en la elección de sus presidentes.	No	Sí
Posibilidad del Presidente y de los líderes que lo apoyan de controlar el tiempo de consideración de los proyectos sometidos a las comisiones permanentes.	Sí	Sí
Elección del lugar por donde se iniciará la consideración del proyecto presentado por el gobierno	Sí	No

¿Cuál es la ventaja que obtienen los gobernantes de los países aquí analizados con el control del poder de agenda?<sup>2</sup> En términos del control de la agenda, el Poder Ejecutivo brasileño dispone de más mecanismos que el argentino. Una parte de la literatura afirmará que es gracias a ese mayor control de la agenda parlamentaria que el Poder Ejecutivo en Brasil logra implementarla, muchas veces contrariando al Congreso. Es el poder de la agenda del Poder Ejecutivo lo que le asegura supremacía en la elaboración de políticas. La ausencia de apoyo partidario sería compensada por un amplio poder de agenda. El punto crítico, para algunos analistas, es que el uso de esos mecanismos es antidemocrático y en el límite, sólo refleja la existencia de conflicto entre los poderes.

En el caso argentino, la capacidad del Presidente de controlar la agenda legislativa está bien circunscripta, restringiéndose a la emisión de Decretos de necesidad y urgencia (DNU)<sup>3</sup>, similares a las Medidas provisionales (MP) brasileñas; la posibilidad de evitar que las comisiones permanentes se manifiesten sobre determinados proyectos, consideración sobre tablas y la posibilidad de elegir la Cámara por donde iniciará el trámite de sus proyectos.

La mencionada posibilidad de tratar proyectos de ley sobre tablas, prevista por el reglamento interno de las cámaras legislativas, depende de la aprobación de los miembros de cada una de estas, con un quórum de mayoría

calificada. La capacidad del Poder Ejecutivo de evitar un posible punto de veto en el caso específico de las comisiones permanentes, en el caso argentino no es tan simple como en el brasileño.

Por último, en términos de poder de agenda el único recurso de definición de agenda relativamente fácil para el Poder Ejecutivo argentino es la posibilidad de elección de la Cámara del Parlamento que iniciará la consideración del proyecto de ley. Una innumerable cantidad de veces, el Presidente Menem inició sus proyectos de ley a través del Senado, un lugar en el cual detentaba una clara mayoría. No obstante, este recurso sólo tiene alguna eficacia en la medida en que la mayoría de los miembros del partido gobernante le asegura el apoyo al gobierno.

La capacidad de imponer la agenda por parte del Poder Ejecutivo brasileño le confiere un margen de maniobra infinitamente mayor y más seguro. La ventaja en emitir MP es bastante conocida y ya fue debidamente estudiada por la literatura (Figueiredo y Limongi, 1999; Pessanha, 2001). Sin embargo, el hecho del Congreso poder alterar el texto de una MP o de rechazarla le brinda una mayor legitimidad al uso de este recurso. Como fue demostrado por Figueiredo y Limongi, no se aprueba una medida provisoria sin el acuerdo de la mayoría.

La capacidad de impulsar iniciativas legislativas en áreas exclusivas permite que el Poder Ejecutivo elija si se presentará o no la propuesta. Anticipando las posibles reacciones del Congreso, el Presidente puede optar por simplemente no alterar el *status quo*, no ofreciendo ninguna propuesta. Pero una vez presentada, el Poder Legislativo no está totalmente impedido de enmendar o de rechazar la proposición del gobierno.

El pedido de urgencia solicitado por el propio Poder Ejecutivo, fuerza unilateralmente la consideración del tema una vez que el texto constitucional establece que este debe ser deliberado dentro de los cuarenta y cinco días en cada Cámara Legislativa. Sin embargo, es un recurso que debe ser utilizado con un cierto criterio, puesto que alcanzado el plazo determinado, sin que haya habido deliberación del tema de urgencia ninguna otra propuesta puede ser discutida, lo que quiere decir que, la pauta de la Cámara permanecerá paralizada hasta que se termine con la deliberación del proyecto de urgencia.

La posibilidad del gobierno de determinar la agenda del Plenario, conjuntamente con las autoridades y los líderes partidarios, le confiere una clara ventaja al Poder Ejecutivo. Sólo serán sometidos a voto los proyectos que le interesan al gobierno.

El control sobre la composición de las comisiones también le confiere algún margen de ventaja al Poder Ejecutivo. Dado que la composición de

las mismas obedece al criterio de la proporcionalidad partidaria, la base de apoyo del Ejecutivo obtiene el control de los puestos clave, la presidencia o los relatores en algunas comisiones, pero no en todas. Obviamente, el Poder Ejecutivo y la base de apoyo (representada por los líderes partidarios) seleccionan las comisiones consideradas prioritarias.

Por último, la solicitud de urgencia por parte de los líderes partidarios, alterando el ritmo de tramitación de los temas, retirándolas de las comisiones limita la capacidad de presentación de enmiendas por los parlamentarios y, tal vez, algo más importante, impide que grupos minoritarios ejerzan poder de veto a través del control del trámite del tema en el ámbito de las comisiones.

Por medio de los mecanismos de control de la agenda del que dispone el Poder Ejecutivo brasileño es posible eludir, con relativa facilidad, los puntos de veto del Legislativo, siempre y cuando se mantenga el apoyo de los presidentes en cada una de las cámaras legislativas y el apoyo de los líderes partidarios que alcancen por lo menos 1/3 de la Cámara. Como los votos de los líderes son ponderados por el tamaño de las bancadas partidarias, no llega a ser necesaria ni siquiera la firma de todos los líderes partidarios. El costo, por lo tanto, para evitarse una posible instancia de veto (en el caso específico de alguna comisión permanente) es bajo. Lo no quiere decir, como bien observaron algunos analistas (Figueiredo y Limongi, 1999; Lemos, 2001) que los líderes son usurpadores. No disponen de los poderes que les son garantizados si no se cuentan con el apoyo de la mayoría de sus bancadas.

La posibilidad de control presidencial en el trámite de las propuestas que exigen la consideración y la deliberación en comisiones especiales (medidas provisorias y enmiendas constitucionales) puede generar un control aún mayor que aquel ejercido sobre las propuestas que tramitan en las comisiones permanentes. En estas últimas, dependiendo del empeño de la oposición, es posible que las comisiones permanentes se constituyan en una instancia de veto, si fuese capaz de poner en práctica un mecanismo informal de cambio de lugares con otras comisiones.<sup>4</sup> En el caso de las comisiones temporarias o especiales, el gobierno y la base gubernamental tienen un mayor control sobre la composición, la instalación y el encaminamiento de los trabajos en las mismas.

El presidente argentino con escasos mecanismos para definir la agenda depende demasiado del apoyo de su partido. En el límite, el Ejecutivo tiene que abrir un canal de negociación con los grupos de veto al interior del Congreso, caso quiera aprobar alguna parte de su programa de gobierno o entonces tendrá que recurrir a medios no institucionales. El presidente brasileño, por su turno, por contar con amplios poderes de agenda, articulados

con la actuación de los presidentes de las Cámaras legislativas y con los líderes partidarios que dan sustento al gobierno, está dotado de una mayor capacidad de superación de las instancias de veto.

Uno de los objetivos en este trabajo es justamente evaluar la importancia que esos diferentes ordenamientos institucionales pueden tener en la definición de una determinada política. Anticipando el resultado encontrado, indicamos que, en relación a los acuerdos internos del proceso decisorio en cada uno de los países, los presidentes tuvieron que recurrir a diferentes estrategias. El presidente Menem fue sometido a la presión de los miembros de las comisiones de seguridad social, de presupuesto y de la bancada sindical, puesto que no disponía de mecanismos para evitar la consideración de sus proyectos de reforma previsional en esas instancias. El presidente Fernando Henrique Cardoso contó con un ordenamiento institucional, las comisiones temporarias, que inviabilizó la actuación de la bancada sindical y/o los miembros de la oposición como una instancia de veto.

El esbozo aquí presentado sobre la literatura que trata de las relaciones entre ejecutivo y legislativo evidencia la importancia de los acuerdos institucionales. Algunas normas crean oportunidades, otras restringen la acción de los individuos o de grupos de individuos, en su capacidad de influenciar la definición de una dada política pública (Huber, 1996; Döring, 2001).

En este sentido, es importante destacar que el objeto de estudio de este trabajo está restringido al análisis del trámite legislativo de la reforma previsional en Argentina y en Brasil. Siendo así, interesa menos el contenido de cada proyecto en particular y más las concesiones hechas por cada uno de los gobiernos durante el proceso de toma de decisiones de sus respectivas reformas.

Argentina y Brasil adoptaron modelos distintos de reforma previsional. Mientras el Gobierno Menem presentó un proyecto de reforma estructural del sistema, es decir, optó por privatizar parte de la seguridad social; el Gobierno Cardoso presentó un proyecto de reforma paramétrica, o sea, buscó corregir los desequilibrios financieros de la seguridad social, sin privatizar el sistema. (Mesa-Lago, 2003; 2001; Silva, 2007).

No obstante la diversidad de los modelos propuestos, en ambos casos los proyectos presentados sufrieron una fuerte oposición de sus respectivos legisladores y de los grupos de interés. Este artículo examina de que manera los diferentes ordenamientos institucionales facilitaron o dificultaron, el proceso de negociación de las reformas previsionales en la Argentina y en el Brasil.



## 2 SINDICALISMO Y PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN EN ARGENTINA<sup>5</sup>

El 5 de junio de 1992, el gobierno de Menem envió al congreso su proyecto de reforma previsional. Siguiendo el ejemplo de la experiencia chilena, la propuesta del gobierno argentino era transferir del Estado para el mercado el papel de principal agente en la provisión de beneficios previsionales (Isuani y San Martino, 1993; Lo Vuolo, 1996).

Inicialmente, Menem intentó imponer este cambio con el mismo estilo decisionista que le imprimió a las llamadas reformas de primera generación (apertura económica, liberalización financiera, privatizaciones, etc.). Pero, al contrario de las reformas que la antecedieron, la reforma previsional demandó un amplio proceso de negociación con el Poder Legislativo y con los grupos de interés (Alonso, 2000a, 1998b; Murillo, 2001; Torre y Gerchunoff, 1999).

El sindicalismo argentino se destacó en las negociaciones de la reforma previsional por lo menos por tres motivos: I) el bloque de diputados sindicales en el congreso formaba parte de la coalición gubernamental, como miembros del Partido Justicialista (PJ), la bancada peronista; II) los sindicalistas ocupaban posiciones estratégicas en el interior de las comisiones legislativas encargadas de analizar el proyecto de reforma; y III) los sindicatos disponían de una fuerte estructura organizacional con mecanismos para desencadenar diversas modalidades de presión política (huelgas, manifestaciones, lobbies, etc).

En lo que se refiere específicamente al trámite legislativo de la reforma, el sindicalismo argentino utilizó la ubicación estratégica de la bancada sindical, dentro de la coalición gubernamental y en el interior de las comisiones legislativas del congreso, para bloquear el proceso de toma de decisiones de la reforma previsional.

La posibilidad de realizar alianzas *ad hoc* con el bloque de oposición al gobierno, liderado por la *Unión Cívica Radical* (UCR), aumentó el poder de negociación del sindicalismo en el juego de la reforma previsional. Por un lado, los diputados sindicalistas se aliaron a la oposición para bloquear el trámite legislativo de la reforma; por otro, la *Confederación General del Trabajo - República Argentina* (CGT-RA) utilizó su tradicional vínculo con el partido peronista para abrir espacios de negociación con el gobierno.

### LA BANCADA SINDICAL ARGENTINA

Al llegar al Poder Legislativo, de acuerdo con el reglamento de la Cámara, el proyecto de reforma del sistema previsional fue enviado a las comisiones de *Previsión y Seguridad Social* (PySS) y de *Presupuesto y Hacienda* (PyH).

Siempre siguiendo el reglamento, el proyecto no podría ser tratado por el plenario sin antes recibir un parecer favorable de la mayoría absoluta de los miembros de dos comisiones en reunión conjunta.

Al interior de la comisión de PySS, la base gubernamental detentaba 12 de los 25 cargos (48,0%), es decir, que necesitaba sólo 1 voto más para alcanzar la mayoría absoluta. Esa situación se repetía en la comisión de PyH, en la cual el Partido Justicialista (PJ) contaba con 17 diputados de los 34 titulares (50,0%). En sesión conjunta de las dos comisiones, los peronistas detentaban 29 titulares (49,1%) y los no peronistas 30 titulares (50,8%).<sup>6</sup>

En la suma de los votos, la votación unificada de la bancada justicialista más 1 voto de cualquier otro parlamentario miembro de las comisiones de PySS o de PyH era condición suficiente para la aprobación de un parecer favorable a la reforma previsional. Sin embargo, 7 titulares del PJ, integrantes del denominado “bloque sindical”, eran contrarios al proyecto de reforma previsional presentada por el gobierno de Menem.

**Tabla 1**  
Comisión de Previsión  
y Seguridad Social

Bloque/Partido	Titulares		Sindicalistas	
	N	%	N	%
PJ	12	48,0	5	41,7
UCR	9	36,0	0	0,0
MP	1	4,0	0	0,0
UCEDE	1	4,0	0	0,0
PBJ	1	4,0	0	0,0
PF	1	4,0	0	0,0
TOTAL	25	100,0	5	20,0

Fuente: Boletín Informativo n. 213, 22.12.92.

**Tabla 2**  
Comisión de Presupuesto  
y Hacienda

Bloque/Partido	Titulares		Sindicalistas	
	N	%	N	%
PJ	17	50,0	2	11,8
UCR	13	38,2	0	0,0
MP	1	2,9	0	0,0
UCEDE	1	2,9	0	0,0
PBJ	1	2,9	0	0,0
PF	1	2,9	0	0,0
TOTAL	34	100,0	2	5,9

Fuente: Boletín Informativo n. 213, 22.12.92.

La bancada de diputados sindicalistas contaba con una posición privilegiada para bloquear el trámite legislativo de la reforma previsional. En la comisión de PySS esta tenía el 20,0% de sus titulares y el 41,7% del bloque peronista. En la comisión de PyH los diputados sindicalistas alcanzaban el 5,9% de los titulares y el 11,8% de los representantes del PJ.

Valiéndose de esta localización estratégica, la bancada sindical se alió a la oposición y bloqueó varias investidas del Poder Ejecutivo en el sentido de

obtener una aprobación rápida de la reforma previsional. En el interior del legislativo, la alianza entre sindicalistas peronistas y la oposición al gobierno quedó conocida como la “*Alianza Sindical-Radical*”.

#### **4 REFORMA Y CONCERTACIÓN SOCIAL**

Frente a la resistencia de la oposición a su proyecto de reforma previsional y a la falta de cohesión de su base de sustentación parlamentaria en el Congreso, debilitada por la disidencia de la bancada sindical peronista, Menem fue obligado a buscar apoyo extraparlamentario para su proyecto de reforma previsional.

El 15 de septiembre de 1992, por medio del decreto presidencial nº 1717/92, fue creado el *Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento* (CNEPlyC). Este órgano se convertiría en el principal instrumento utilizado por el gobierno para lograr el apoyo de la dirección de la CGT-RA a la reforma previsional (Moure, entrevista).

Un aspecto de fundamental importancia en la creación del CNEPlyC fue la apertura de un canal de negociación al interior del propio *Ministerio de Economía*, una antigua reivindicación del sindicalismo argentino, debido a este ministerio centralizar las principales decisiones del gobierno de Menem.<sup>7</sup>

Treinta y dos entidades representativas de los trabajadores y de los empresarios fueron invitadas a componer el CNEPlyC. En el caso de la CGT-RA, fueron designados cinco titulares: Aníbal Martínez (construcción civil), José Pedraza (ferroviarios), José Rodríguez (mecánicos), Oscar Baldassini (correos) y Oscar Lescano (electricistas).

La apertura oficial del CNEPlyC fue el 15 de octubre de 1992 en las dependencias del *Ministerio de Economía*. En esta ocasión el temario se restringió a la estructura, al reglamento y al funcionamiento del Consejo. La CGT-RA fue representada por tres dirigentes: José Pedraza, Oscar Baldassini y Oscar Lescano.

A fines de noviembre del mismo año, la dirección cegetista presentó al Consejo su propuesta de reforma previsional. Tal propuesta representaba un cambio importante en la posición de la Central en relación a la reforma del sistema previsional argentino.

La proposición presentada por la CGT-RA anticipaba dos de las principales modificaciones a ser incluidas en el proyecto original del gobierno: I) la posibilidad de otras entidades, inclusive sindicatos, constituir Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y II) el carácter opcional del

régimen de capitalización, es decir, la posibilidad de que el trabajador elija entre seguir en el régimen de repartición estatal o emigrar para el régimen de capitalización privada.

Una semana después de la presentación del proyecto cegetista, el gobierno y los sindicalistas anunciaban la firma de un acuerdo en relación a la reforma previsional. Reproducimos a continuación, los 11 puntos del acta resultante de la negociación establecida en el ámbito de la CNEPlyC:

- 1) Permitir que además de las sociedades anónimas, otras de diferente naturaleza jurídica, tales como entidades sin fines de lucro (sindicatos, fundaciones, mutuales, cooperativas, asociaciones civiles, etcétera), puedan crear entidades sin fines de lucro de objeto exclusivo, a los efectos de constituir Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Todas las AFJP, cualquiera fuese su constitución jurídica, quedarán sujetas a la totalidad de las normas que sobre su constitución y desenvolvimiento se establece en el proyecto de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a su único órgano de contralor propuesto (Superintendencia de AFJP).
- 2) A los efectos de garantizar la libre elección de las AFJP por parte de los aportantes, se establece que debe quedar terminantemente prohibido subordinar la concesión de beneficios, cualquiera fuera su índole, a la afiliación y traspaso del trabajador a una determinada AFJP.
- 3) Prever la participación de los trabajadores, empleadores y beneficiarios del régimen jubilatorio, a través de un organismo que evalúe el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización y regulación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- 4) Asegurar que las rentas vitalicias de las empresas se ajusten en materia de esperanza de vida a pautas que dicten en conjunto la Superintendencia de Seguro de la Nación y la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión.
- 5) Profundizar en las definiciones en materia de la cobertura de retiro por invalidez.
- 6) Explicitar en el texto de la ley los requisitos y procedimientos para las autorizaciones o cese del funcionamiento de las administradoras.
- 7) Los aportes que correspondan a las AFJP se acreditarán automática e inmediatamente una vez recibidos los depósitos por la entidad bancaria.
- 8) Definir de manera precisa el concepto de remuneración, de tal forma que queden fuera de ella los denominados beneficios sociales.
- 9) Evitar la doble imposición motivada por el tratamiento tributario conjunto de las comisiones de las AFJP y la prima a las compañías de seguro (muerte

o invalidez). Asegurar, además, el tratamiento impositivo homogéneo de todas las AFJP.

10) Detallar en el texto de la ley las sanciones por incumplimiento en que pudieron incurrir los diferentes actores tales como: trabajadores, empleadores, funcionarios del área pública y privada (administradoras y compañías de seguros).

11) Elevar al Honorable Congreso de la Nación y a los distintos bloques parlamentarios los aspectos consensuados en la presente acta. (*Ámbito Financiero*, 27.11.92, p. 27; *Clarín*, 27.11.92, p. 18)

El acta del acuerdo contenía dos puntos de fundamental importancia para el apoyo de la dirección de la CGT-RA a la reforma previsional: I) permitirles a las entidades sin fines de lucro constituir administradoras de fondos de pensión y II) la creación de un organismo de supervisión del sistema previsional, compuesto por representantes de empresarios, gobierno y trabajadores.

Sin embargo, el apoyo formal de la dirección de la CGT-RA al proyecto de reforma previsional, aún no significaba el aval para la bancada sindical votar favorablemente al proyecto del Poder Ejecutivo en las comisiones de PySS y PyH del Congreso. La Central obrera condicionó el voto favorable de los diputados sindicalistas a la aprobación de una nueva *Ley de Convenios Colectivos*.

Este condicionante para obtener el apoyo de la CGT-RA al proyecto de reforma previsional, señalaba que, nuevamente, el actor central en el debate de la reforma sería el bloque de parlamentarios sindicalistas en la Cámara de Diputados. Lejos de representar el final de un largo debate, el apoyo de la Central a la reforma previsional representaba una nueva fase en el proceso de negociación entre el sindicalismo y el gobierno.

## 5 NEGOCIACIONES EN MÚLTIPLES ESPACIOS

Mucho más allá de las concesiones referentes a la propia reforma previsional, la bancada de diputados sindicalistas también utilizó su poder de veto en tal reforma para forzar al gobierno de Menem a abrir negociaciones en otras áreas de interés del sindicalismo (Silva, 2006; 2007).

El 24 de febrero de 1993, en una tumultuosa sesión conjunta de las comisiones de PySS e PyH, la bancada de los diputados sindicalistas, siguiendo la orientación de la dirección de la CGT-RA, suscribió el *dictamen de mayoría* favorable al envío del proyecto de reforma previsional para el plenario de la cámara de los diputados.

Entre las 29 firmas que suscribían el parecer, 6 pertenecían al bloque sindical.<sup>8</sup> Entre los diputados sindicalistas, sólo Luis Guerrero de la *Unión Obrera Metalúrgica* (UOM) no firmó el *dictamen de mayoría* presentado por la bancada justicialista.<sup>9</sup>

Un mes después de aprobado el parecer favorable al proyecto de reforma previsional en las comisiones de PySS y PyH, el diario oficial argentino (*Boletín Oficial*) traía dos decretos de interés para el sindicalismo: el Decreto 447/93, del 17 de marzo de 1993, y el Decreto 470/93, de 18 de marzo de 1993.

El primer decreto, el Decreto 447/93, reglamentaba la *Ley 24.185 (convenios colectivos para trabajadores del estado)*. Esta ley, sancionada el 11 de noviembre de 1992, había sido propuesta por el diputado sindicalista German Abdala (PJ) y definía criterios para la negociación colectiva en el sector público (Orlansky, 2000).<sup>10</sup>

El segundo decreto, el 470/93, abría espacio para la desvinculación de los ajustes salariales en relación a los criterios de productividad. El nuevo régimen de negociación colectiva sería mixto: la vinculación de los aumentos salariales al incremento de la productividad continuaría válida para los convenios por ramo de actividad; pero, en el ámbito de las empresas, prevalecería la “libre negociación” entre sindicatos y empresarios.

En síntesis, además de destrabar el trámite legislativo de la reforma previsional, el acuerdo firmado entre gobierno y sindicalistas estableció un nuevo marco en el régimen de negociación colectiva, tanto en lo que se refiere a la reglamentación de las negociaciones colectivas en el sector público como en la revocatoria de la productividad como único criterio para el aumento salarial.

## **6 EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY EN EL RECINTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA**

El 14 de abril de 1993, el gobierno de Menem finalmente logró reunir el quórum necesario (130 diputados) para iniciar la consideración de la reforma previsional en el plenario de la Cámara. La consideración en el plenario de la Cámara colocaba a la bancada de diputados sindicalistas en una situación crucial. En cada instancia que avanzaba, desde las comisiones hasta la discusión en el plenario, el bloque sindical había reducido su poder de veto. En este momento, la intensificación de las negociaciones entre representantes de la CGT-RA y del gobierno se tornó en un elemento central en el apoyo a la actuación de la bancada sindicalista en el Congreso.

En la última semana de mayo de 1993, gobierno y sindicalistas volvieron

a reunirse. Teniendo en pauta un nuevo acuerdo sobre la descentralización de las negociaciones colectivas y la propuesta de dejar para más adelante la desregulación parcial del sistema de *obras sociales*. En el encuentro, el gobierno también presentó un nuevo anteproyecto de reforma laboral para ser discutido con los representantes de los empresarios y de los trabajadores.

En el ámbito de la reforma previsional, la dirección de la CGT-RA obtuvo una concesión de fundamental importancia: los trabajadores podrían elegir entre permanecer en el régimen de repartición estatal o migrar para el régimen de capitalización. Una de las principales reivindicaciones de la bancada sindical en la Cámara.

Con esas propuestas, Menem consiguió garantizar el apoyo de la CGT-RA al proyecto de reforma previsional. El día 29 de abril de 1993, después de casi un año de negociaciones, la bancada sindicalista se unió a los demás diputados del bloque peronista para votar a favor de la reforma previsional (*Ámbito Financiero*, 30.04.1993, p. 2).

Después de la aprobación de la reforma en la Cámara de los Diputados, el *Consejo Directivo* de la CGT-RA recomendó la aprobación, sin cambios, del proyecto enviado al Senado. En septiembre de 1993, siguiendo la orientación de la base gubernamental, el Senado argentino sancionó, sin modificaciones, el proyecto de reforma previsional.

La reforma previsional asumió un papel central en un complejo proceso de negociación, involucrando temas de fundamental importancia para el sindicalismo argentino como la desregulación del sistema de *obras sociales* y la definición de un nuevo marco regulativo para la negociación colectiva en los sectores público y privado (Matsushita, 1999).

En líneas generales, podemos dividir las concesiones obtenidas por el sindicalismo argentino en dos grandes grupos: I) las concesiones endógenas, al interior del sistema previsional y II) las concesiones exógenas, externas al referido sistema.

Las concesiones endógenas fueron aquellas relacionadas al propio contenido de la reforma: fin del límite de edad (45 años), reconocimiento de las contribuciones al sistema anterior, supervisión tripartita, opcionalidad entre el régimen de reparto y capitalización, participación sindical en los fondos de pensión, etc.

Las exógenas fueron aquellas relacionadas a otras áreas de interés del sindicalismo, como la reglamentación de la negociación colectiva en el sector público, la alteración del decreto que condicionaba los aumentos salariales a los índices de productividad y la desregulación parcial del *sistema de obras sociales*.

En ambos casos, la localización estratégica de la bancada de diputados sindicales en el trámite legislativo de la reforma previsional fue de fundamental importancia para aumentar el poder de negociación del sindicalismo argentino en el proceso de toma de decisiones de la reforma previsional.

## **7 SINDICALISMO Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL BRASIL<sup>41</sup>**

Frente a las dificultades encontradas para hacer avanzar el trámite legislativo de la reforma previsional, el gobierno de Cardoso adoptó una estrategia similar a la implementada por el gobierno de Menem al convocar a las centrales sindicales para una “concertación social” acerca de la reforma previsional.

El primer encuentro que reunió representantes del gobierno y de las centrales sindicales ocurrió el 11 de enero de 1996. La principal divergencia fue la propuesta de sustitución de la jubilación por tiempo de servicio por la jubilación por tiempo de contribución, de 35 años para los hombres y 30 años para las mujeres.

En el transcurrir de las negociaciones representantes del gobierno y de las centrales flexibilizaron sus posiciones. Por un lado, el gobierno aceptó abandonar las propuestas de límite de edad para el sector privado (60 años), la unificación de los criterios de concesión de beneficios (hombres y mujeres) y el fin de la jubilación especial para los profesores. Por otra parte, los representantes de las centrales sindicales se comprometieron a defender junto a sus bases, la sustitución del tiempo de trabajo por el tiempo de contribución.

De esta manera, contrariando hasta las expectativas más optimistas, sólo cuatro días después del inicio de las conversaciones, los ministros Paulo Paiva (Trabajo) y Reinhold Stephanes (Previsión) y los presidentes de las tres mayores centrales sindicales del país, Canindé Pegado de la Confederación General del Trabajo (CGT), Vicente Paulo da Silva (Vicentino) de la Central Única de los Trabajadores (CUT) y Luiz Antonio de Medeiros de la Fuerza Sindical (FS), anunciaron los puntos básicos de la reforma previsional:



## Cuadro 2

### Resultado del acuerdo

Tema	Acuerdo
Jubilación especial	Sólo para los trabajadores que ejercen actividades consideradas penosas, peligrosas o insalubres, desde que efectivamente estén expuestos al riesgo o agente nocivo.
Jubilación especial de profesores	Jubilación especial en los términos actuales para profesores de escuelas primarias y colegios secundarios. Profesores universitarios pierden ese beneficio.
Jubilación proporcional	60 años de edad para los hombres y 55 para las mujeres. Tiempo mínimo de contribución de 20 años.
Jubilación integral de los servidores públicos	Contribución de 30 años (mujeres) y 35 años (hombres), 10 años de ejercicio de la función. Edad mínima de 50 años (mujer) y 55 años (hombres)
Límite de edad	Reducción de 5 años en estos límites para las mujeres.
Trabajadores rurales	Asegura a los trabajadores rurales un beneficio de carácter previsional y contributivo. Mantenido la jubilación por límite de edad (60 años para hombres y 55 años para mujeres)
Jubilación por tiempo de trabajo	Adopción del término de la jubilación por tiempo de contribución. La comprobación de la contribución efectiva se dará a través de la libreta de trabajo u otras formas de comprobación.
Techo de beneficios	Techo jubilatorio de 10 veces el piso (correspondiente al salario mínimo)
Gestión	Gestión pública autónoma, con participación de empresarios, gobierno y trabajadores (activos e inactivos)

**Fuente:** *Diário da APEOESP* (Sindicato de los Profesores de la Enseñanza Oficial de la Provincia de São Paulo), 212, enero de 1996, p. 8; *Folha de São Paulo*, 20 de enero de 1996, p.1/4.

Una vez cerrada la primera fase de la negociación, la concreción del acuerdo dependería de la aprobación legislativa del acuerdo firmado entre el gobierno y las centrales sindicales. Sin embargo, al contrario de lo ocurrido en el caso argentino, el sindicalismo brasileño no contaba con representantes en las instancias de decisión de la reforma previsional.

El bloque de diputados sindicalistas no formaba parte de la coalición gubernamental y tampoco poseía poder de veto para impedir el trámite legislativo de la reforma previsional. Entre los 30 diputados que formaban parte de la Comisión Especial de la Previsión (CESP), sólo 5 eran sindicalistas: 4 eran opositores y 1 oficialista.

La posibilidad de la bancada sindical constituirse en un actor político importante al interior de la comisión, dependía casi exclusivamente del grado de cohesión o dispersión de la base gubernamental. Por sí mismos, los diputados sindicalistas no tenían poder para bloquear el tratamiento legislativo de la reforma.

Siendo esto así, al interior del Congreso, las principales negociaciones de la reforma previsional no se dieron entre el gobierno de Cardoso y la bancada de diputados de origen sindical en el sentido de reafirmar el acuerdo previamente anunciado sino entre el Ejecutivo y su heterogénea base de sustentación parlamentaria al interior de la CESP.

En este punto debe destacarse que, al contrario de lo que ocurrió en Argentina, las comisiones legislativas, en Brasil, no constituyen una instancia de veto en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas (Figueiredo y Limongi, 1994; Pereira y Mueller, 2000). El Ejecutivo brasileño cuenta con mecanismos político-institucionales para superar potenciales resistencias ofrecidas por el sistema de comisiones.

En el caso específico de la reforma previsional, al identificar la comisión legislativa como un obstáculo para la continuidad del proceso de toma de decisiones, el Presidente de la Cámara de los Diputados disolvió la CESP y envió el proyecto del Ejecutivo directo para el plenario de la Cámara.

Aunque, en un primer momento, la estrategia no había sido exitosa: una vez llevada al plenario la PEC no alcanzó el número de votos necesario, 308, para su aprobación. La derrota del sustitutivo Euler Ribeiro (PMDB/AM) le permitió al Ejecutivo articular una vez más su base parlamentaria e indicar un nuevo relator para el tema: el Diputado Michel Temer (PMDB/SP).

La nueva estrategia obtuvo resultados positivos para el gobierno, llevada a votación, en el primer turno la enmienda presentada por el nuevo relator recibió 351 votos favorables y 139 en contra. El nuevo resultado indicaba que el gobierno de Cardoso había, finalmente, articulado su base de sustentación acerca de la reforma previsional. A partir de entonces, el Poder Ejecutivo lograría aprobar, en el primer y segundo turnos, con una mayoría cualificada (3/5), todos los substitutivos de reforma previsional considerados por el plenario de la Cámara.

En el Senado Federal, la tranquilidad del gobierno era aún mayor. Teniendo una amplia mayoría (69 de los 81 senadores) y una mayor cohesión de su base parlamentaria, el Poder Ejecutivo no tuvo problemas para ver aprobado su proyecto de reforma previsional. Y además de eso, el Senado Federal constituyó la instancia a partir de la cual el Poder Ejecutivo reforzó los principios básicos de su propuesta de reforma previsional, incluso descartó puntos

anteriormente negociados con la Cámara de diputados y con los grupos de interés (Melo 2002a; 2002b).

Después de aprobado, en la “Cámara Revisora”, el tema fue nuevamente enviado para la consideración de la Comisión de Constitución y Justicia y de Redacción (CCJR) y una nueva comisión especial fue formada para analizar el substitutivo intitulado “Beni Veras”.

En este punto, debe registrarse que hubo un cambio significativo en la composición de la nueva CESP formada para apreciar el substitutivo del Senado. En relación a la primera comisión que analizó el tema, los nombres indicados por la base gubernamental cambiaron casi en su totalidad.

### Cuadro 3

#### Comisiones Legislativas - Diputados

<b>Partido</b>	<b>Primera CESP</b>	<b>Segunda CESP</b>
<b>PFL</b>	Augusto Viveiros / Cesar Bandeira Euler Ribeiro / Jair Siqueira	Aldir Cabral / José Carlos Vieira José Lourenço / Magno Bacelar Messias Gois / Osório Adriano
<b>PMDB</b>	José Aldemir / Lidia Quinan Rita Camata	Armando Abílio / Darcísio Perondi Djalma Cesar / Etvalda Menezes Ronaldo Perim / Sandro Mabel
<b>PSDB</b>	Antônio Kandir / Eduardo Mascarenhas Fátima Pelaes / Marcia Marinho Marisa Serrano / Remi Trinta Renato Johnson	Antônio Pannunzio / Arnaldo Madeira Edson Silva / Marconi Perillo Nelson Otoch / Zulaiê Cobra
<b>PPB</b>	Arnaldo Faria de Sá / Jair Soares Laprovita Vieira / Mario Cavallazzi Prisco Viana	Arnaldo Faria de Sá / Gerson Peres Jair Soares / Mario Cavallazzi Roberto Campos
<b>PTB</b>	Rodrigues Palma / Vicente Cascione	Roberto Jefferson
<b>PPS</b>	José Augusto / Pimentel Gomes	
<b>PDT</b>	Cidinha Campo / Eurípedes Miranda	Matheus Schmidt
<b>PT</b>	Eduardo Jorge / Jair Meneguelli	Eduardo Jorge / Jair Meneguelli
<b>PL</b>	Luiz Buáiz	Luiz Buáiz
<b>PSB</b>	Alexandre Cardoso	Alexandre Cardoso
<b>PC do B</b>	Jandira Feghali	Jandira Feghali

**Fuente:** Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 1998.

Entre los diputados que participaron de la primera comisión especial de la reforma previsional, sólo tres nombres de la base gubernamental permanecieron en la segunda CESP: Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP), Jair Soares (PPB/RS) y Mário Cavallazzi (PPB/SC). En lo que se refiere a los partidos que no integraban la base aliada, sólo uno de los seis nombres indicados para componer la segunda comisión no había participado de la primera: el diputado Matheus Schmidt (PDT/RJ). También es digno de nota el aumento de los bloques del PMDB y del PFL que pasaron de tres a seis y de cuatro a seis diputados, respectivamente. El PPS perdió dos diputados y PSDB, PTB y PDT perdieron uno cada.

Otra alteración de fundamental importancia fue la indicación del presidente y del relator de la nueva CESP. En la primera comisión, los puestos de presidente y relator fueron entregados a dos críticos de la reforma, los diputados Jair Soares (PFL/RS) y Euler Ribeiro (PMDB/AM). En la nueva comisión esos cargos fueron entregados a dos parlamentarios fieles a la orientación gubernamental: la presidencia quedó a cargo del diputado José Lourenço (PFL/BA) y la relatoría con el diputado Arnaldo Madeira (PSDB/SP).

Aprobado con facilidad en la segunda CESP, el pasaje del proyecto para el Plenario de la Cámara debilitó todavía más los ya escasos mecanismos disponibles a la bancada sindical para influenciar el trámite legislativo de la reforma previsional. La bancada de los diputados sindicales representaba solamente el 7,4% del total de la Cámara de los Diputados. En números absolutos, 38 diputados en un universo de 513.

De la misma manera considerando todo el bloque de oposición, del cual la gran mayoría de los diputados sindicalistas formaba parte, el Poder Ejecutivo todavía contaba con una amplia mayoría para aprobar el proyecto de reforma previsional en el plenario de la Cámara. En el último año del primer mandato del gobierno de Cardoso, el bloque gubernamental (PFL, PMDB, PPB, PSDB, PTB) reunía 393 diputados (76,6% do total); mientras que el bloque de oposición sumaba 95 legisladores (18,51%).<sup>12</sup>

Como argumentamos anteriormente, el sindicalismo brasileño no poseía vínculo con el partido en el gobierno, ni poder de veto en el trámite legislativo de la reforma previsional. De esta forma, tan pronto el Poder Ejecutivo consiguió superar la falta de cohesión de la base gubernamental, las oportunidades para las entidades sindicales participar del proceso de toma de decisiones de la reforma se tornaron cada vez menores.

Entre los principales cambios promovidos por la Enmienda Constitucional 20/98 podemos citar: I) substitución del criterio de tiempo de trabajo por tiempo de contribución; II) fin de la jubilación proporcional; III) fin de los re-

gímenes especiales (aeronavegantes, periodistas, profesores universitarios, etc.); y IV) paridad entre contribución de los empleados y empleadores en los fondos de pensión de las empresas estatales.

En el caso del Régimen Propio de Previsión Social podemos destacar: I) límite de edad de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres; II) carencia de 10 años de permanencia en el empleo público y 5 años en el cargo; III) establecimiento de un techo máximo de beneficios y IV) prohibición de acumular jubilaciones con remuneración en el empleo público.

Las principales derrotas sufridas por el Poder Ejecutivo se refieren a la no imposición de una edad mínima para la jubilación de los trabajadores del sector privado y el no establecimiento de una contribución de los inactivos del empleo público. En este último caso, el gobierno logró aprobar un proyecto de ley determinando la contribución, mientras que el Supremo Tribunal Federal (STF) juzgó esa medida como inconstitucional (Melo, 2002a).

Excluidas del proceso de toma de decisiones, ninguna de las centrales sindicales brasileñas manifestó su apoyo a la enmienda promulgada por el Congreso Nacional el 15 de diciembre de 1998. Para la Fuerza Sindical (FS), la reforma penalizaba a los trabajadores del sector privado y mantenía los privilegios de los trabajadores del sector público. Para la CUT, la reforma no atendía los intereses de los trabajadores y tampoco resolvía los principales problemas del sistema previsional brasileño.

## 8 CONSIDERACIONES FINALES

Argentina y Brasil siguieron caminos distintos en la reforma de sus sistemas previsionales. Mientras Argentina optó por la implementación de un modelo mixto (público y privado); Brasil optó por el ajuste paramétrico del sistema público vigente.

En Argentina, después de un largo proceso de negociación, el sector mayoritario del sindicalismo –representado por la CGT-RA– declaró su apoyo a la reforma propuesta por el gobierno de Carlos Menem. En Brasil, por el contrario, las principales centrales sindicales del país (CGT, CUT y FS) rechazaron la reforma defendida por el gobierno de Cardoso.

Desde nuestro punto de vista, para entender los distintos padrones de interacción sindicalismo-gobierno en las reformas previsionales argentina y brasileña debemos tener en cuenta variables relativas al proceso de toma de decisiones de la reforma previsional en cada uno de esos países.

Tanto en Argentina como en Brasil, la arena legislativa constituyó el

principal *locus* de la reforma previsional. De esta forma, tanto el Ejecutivo interesado en aprobar su proyecto de reforma como los grupos interesados en introducir cambios en este proyecto convergieron sus acciones hacia el Poder Legislativo.

Es en esta arena que encontramos las principales diferencias en lo que se refiere a la interacción sindicalismo/gobierno en las reformas previsionales argentina y brasileña. En Argentina, la bancada de diputados sindicales ocupaba un papel de fundamental importancia no sólo en el interior de las comisiones legislativas encargadas de analizar el proyecto de reforma previsional, como al interior de la propia coalición gubernamental.

El gobierno de Menem dependía de la votación unificada de su base de sustentación parlamentaria para aprobar su proyecto de reforma previsional al interior de las comisiones de PySS y de PyH. Valiéndose de su localización estratégica en la bancada sindical en estas instancias de toma de decisión, y dado que el Poder Ejecutivo no disponía de mecanismos institucionales como una forma de evitar tales instancias, la CGT-RA se opuso al proyecto de reforma previsional hasta el gobierno atender sus principales reivindicaciones.

En Brasil, al contrario, la bancada de diputados sindicales no poseía poder para bloquear el trámite de la reforma previsional en ninguna de sus principales instancias de decisión. Debe también observarse que la bancada sindical se localizaba en el interior del bloque minoritario de la oposición. Por lo tanto, no podía actuar como un actor con capacidad de veto al interior de la coalición gubernamental.

En síntesis, en Argentina gobierno de Menem dependía del apoyo de la bancada sindical para superar un punto de veto en el trámite legislativo de la reforma previsional y fue obligado a negociar directamente con la CGT-RA. En Brasil, la bancada sindical no constituía un *veto player* en ninguna de las instancias de decisión del trámite legislativo de la reforma previsional, por lo tanto, no podría ser utilizada como un instrumento para forzar al gobierno de Cardoso a negociar con las centrales sindicales.

En el caso argentino, la adopción de un sistema descentralizado de decisiones, favoreciendo la actuación de las comisiones fue fundamental para que o congreso consiguiese bloquear las iniciativas gubernamentales. En este país, las comisiones permanentes funcionaron efectivamente como una instancia de veto. En Brasil, por el contrario, como la propuesta de reforma previsional se tramitó a través de una comisión especial, sujeta a un mayor control por los líderes partidarios que daban sustentación al gobierno y por los Presidentes de las Cámaras del Congreso, los sindicalistas e incluso, la bancada opositora no tuvieron mucho espacio para la actuación.

En estos términos, en Argentina parece haber una mayor posibilidad del Poder Legislativo para bloquear las propuestas del Poder Ejecutivo. Dado que el presidente tiene pocos mecanismos institucionales, existiendo la oposición del propio partido gubernamental es necesario recurrir a actores externos, cerrando acuerdos con grupos específicos fuera del congreso, para a partir de allí enviar propuestas para colocar a consideración del legislativo.

Debe tenerse en mente que uno de esos actores fue el sindicalismo, columna vertebral del peronismo durante muchos años y que disponía de mecanismos para presionar a los miembros de las comisiones permanentes.

Para finalizar, resaltamos que en este trabajo buscamos contribuir a una reevaluación del desempeño del Poder Ejecutivo como elaborador de políticas, ofreciendo información empírica para un mejor entendimiento del funcionamiento de las instituciones políticas argentina y brasileña.

En lo que se refiere a la reforma previsional, en lugar de preguntarnos cual es el mejor modelo de previsión, la pregunta que norteó este trabajo fue de que forma el aparato político institucional modeló el proceso por el cual las decisiones fueron tomadas, influenciando la capacidad gubernamental de aprobación de la reforma. También buscamos resaltar la importancia de entender cómo las instituciones modelan las interacciones estratégicas entre los actores políticos.

Como ya fue observado por Immergut (1996), la clave para la comprensión del papel institucional en el resultado de la política pasa por el mapeamiento de puntos en el proceso de decisión, en los cuales ciertos actores pueden ejercer poder de veto. En estos términos, comprender como están organizadas las legislaturas se vuelve una cuestión clave.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para Weaver y Rockman (1993: 447) la afirmación que los regímenes parlamentarios estarían en mejores condiciones de implementar este tipo de políticas puede ser verdadera bajo un conjunto de condiciones, por ejemplo: mayoría gubernamental y si las políticas fuesen presentadas en el primer año de gobierno. En otras condiciones, un gobierno de minoría o de coalición, o proximidad de las elecciones legislativas, pueden llevar los gobiernos a un desempeño flojo.

<sup>2</sup> Huber (1996) evaluando los ordenamientos institucionales de Francia, va a afirmar que las prerrogativas de agenda-setting son mecanismos que ayudan al gobierno contra su propia mayoría en la Cámara para evitar enmiendas de diputados disidentes. Figueiredo y Limongi (1999) por su parte, indican que el control sobre la agenda permite la estructuración de mayorías partidarias a partir de preferencias dadas, minimizando las características de la acción colectiva.

<sup>3</sup> La emisión de los DNU aunque tuviera la ventaja de alterar el *status quo* sin deliberación del Poder Legislativo, hasta 1994, era una medida que podría fácilmente ser respondida judicialmente, puesto que la validez o no de un decreto estaba sujeta al análisis y juicio de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>4</sup> Ver Diniz (1999).

<sup>5</sup> En las próximas secciones retomaremos una parte de los argumentos desarrollados originalmente por Silva (2006; 2007).

<sup>6</sup> El segundo partido con mayor número de titulares, la *Unión Cívica Radical* (UCR) tenía

9 votos (36,0%) en la comisión de PySS y 13 votos (38,2%) en comisión de PyH. Los demás partidos contaban con 4 titulares (16,0%) en la comisión de PySS y 4 titulares (11,7%) en la comisión de PyH.

<sup>7</sup> Debe registrarse que el Secretario de Seguridad Social, Walter Schulthess, formalmente subordinado al Ministerio del Trabajo, había sido indicado por el Ministro de Economía (Schulthess, entrevista personal).

<sup>8</sup> El Diputado Carlos Sueiro (PJ) participaba de las dos comisiones.

<sup>9</sup> El Diputado Luis Guerrero (PJ) no participó de la sesión que dio el parecer favorable al proyecto de reforma previsional propuesta por el Poder Ejecutivo (*Boletín Informativo*, 10.03.93).

<sup>10</sup> Es digno de nota que la Ley 24,185 fue sancionada pocos días antes de la nueva ruptura de la CGT-RA y de la creación de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), el 14 de noviembre de 1992. El diputado Germán Abdala, muerto en 13 de Julio de 1993, fue uno de los fundadores de esta "alternativa sindical".

<sup>11</sup> En las próximas secciones retomaremos parte de los argumentos originalmente desarrollados en Silva (2007) y Silva y Cortez (2007).

<sup>12</sup> De las 25 bancas restantes, 10 pertenecían al PL y 15 a pequeños partidos. En el período entre 1995-1998, los partidos de base aliada reunían, en promedio, 396 parlamentarios (77% de la Cámara) lo que garantizaba la aprobación de cualquier alteración constitucional (Nicolau, 2000).



## BIBLIOGRAFÍA

**Alonso, Guillermo V. (2000):** *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires, FLACSO.

**Alonso, Guillermo V. (1998):** "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina". *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, 150 (38): 595-626.

**Cowhey, Peter & McCubbins, Mathew (1995):** *Structure and Policy in Japan and the United States*. Nova York, Cambridge University Press.

**Diniz, Simone. (1999):** "Legislativo e o Sistema de Comissões". *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, no. 26, 1999.

**Döring, Herbert (2001):** "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe". *Legislative Studies Quarterly*, XXVI, (1), pp. 145-165.

**Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando (1999):** *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

**Huber, John (1996):** *Rationalizing Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Immergut, Ellen M. (1996):** "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30, (11): 139-165.

**Isuani, Ernesto A. & San Martino, Jorge A. (1993):** *La reforma previsional argentina: opciones y riesgos*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores S.R.L.

**Jones, Mark (1997):** "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995". In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Editado por Mainwaring, Scott & Shugart, Mathew Soberg. Cambridge University Press,

**Lemos, Leany Barreiro de S. (2001):** "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 44 (3), 561-605.

**Linz, Juan (1991):** "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença?" Lamounier, Bolívar (org.). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, IDESP: Editora Sumaré, pp. 61-120.

**Lijphart, A. (1990):** "Presidencialismo y Democracia de Mayoría". In *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*. Santiago de Chile. Editado por O. Godoy,

**Lo Vuolo, Rubén (1996):** “Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso Argentino”. *Economía e Sociedade*, 6: 141-151.

**Mainwaring, Scott; Shugart, M. (1997):** *Presidentialism and Democracy in Latin América*. Cambridge University Press.

**Mainwaring, Scott; Shugart, M. (1993):** “Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: Uma Avaliação Crítica”. *Revista Novos Estudos*, nº 37, pp. 191-213.

**Matsushita, Hiroshi (1999):** “Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica”, in S. S. Gonzáles e F. Bosoer (org.), *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.

**Melo, Marcus A. B. C. de. (2002a):** *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

**Melo, Marcus A. (2002b):** “A transição incompleta: a reforma da previdência social no governo FHC”, in F. L. Abrúcio e M. R. Loureiro (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 2*, Brasília, Ministério do Planejamento e Gestão/SEGES.

**Mesa-Lago, Carmelo. (2003):** “A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições”, in V. S. P. Coelho (org.), *A reforma da previdência social na América Latina*, São Paulo, Editora FGV.

**Murillo, Maria V. (2001):** *Labor unions, partisan coalitions, and market reforms in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Murillo, Maria V. (2001), (2002b):** “A transição incompleta: a reforma da previdência social no governo FHC”, in *O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 2*, editado por F. L. Abrúcio e M. R. Loureiro (orgs.), Brasília, Ministério do Planejamento e Gestão/SEGES.

**Orlansky, Dora (2000):** “Reforma del Estado y empleo público: innovaciones en la condiciones laborales (Argentina 1989-1999)”. In *III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Buenos Aires, Argentina.

**Pessanha, Charles (2001):** “Poder Legislativo del Ejecutivo en Brasil: Decreto-Ley y Medida Provisoria, 1965-1999”. In *Política e Instituciones en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editado por Cheresky & Pousadela. Buenos Aires Editorial Paidós SAICF, , pp. 109 - 125.

**Pereira, Carlos e Mueller, Bernardo. (2000):** “Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, 43: 46-67.

**Siavelis, Peter (1997):** "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment". In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Editado por Scott Mainwaring and Mathew Shugart. New York: Cambridge University Press.

**Shugart, Mathew S. & Carey, John (1992):** *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

**Silva, Sidney Jard da (2007):** *Reforma da Previdência em Perspectiva Comparada: Executivo, Legislativo e Sindicatos na Argentina e no Brasil*. São Paulo, Humanitas/Fapesp.

**Silva, Sidney J. da e Cortez, Rafael. (2007):** "Interação sindicalismo-governo na reforma previdenciária brasileira". In *Políticas públicas no Brasil*, Editado por Hochman, Gilberto; Arretche, Marta e Marques, Eduardo. Rio de Janeiro, Fiocruz.

**Silva, Sidney Jard da (2006):** "Executivo, Legislativo e Sindicatos na Reforma Previdenciária Argentina". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, (149):2, pp. 347-377.

**Veras, Beni. (1998):** *Previdência: desequilíbrio ou reforma*. Brasília, Senado Federal.

**Torre, Juan C. e Gerchunoff, Pablo. (1999):** "La economía política de las reformas institucionales en Argentina: los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral". New York, Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper R-349*.

**Weaver, R. Kent e Rockman, Bert A. (1993):** *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United State and Abroad*. Washington, DC. The Brookings Institution.

#### OTRAS FUENTES

**Entrevistas:** Juan Carlos Schmid (06/03/2003); Juan Manuel Moure (13/08/2003)

#### SIGLAS

**AFJP:** Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

**APEOESP:** Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

**CCJR:** Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

**CESP:** Comissão Especial da Previdência

**CGT:** Confederação Geral dos Trabalhadores

**CGT-RA:** Confederación General del Trabajo - República Argentina

**CNEPlyC:** Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento

**CTA:** Central de los Trabajadores Argentinos

**CUT:** Central Única dos Trabalhadores

**DIAP:** Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar  
**FS:** Força Sindical  
**PC do B:** Partido Comunista do Brasil  
**PDT:** Partido Democrático Trabalhista  
**PJ:** Partido Justicialista  
**PFL:** Partido da Frente Liberal  
**PL:** Partido Liberal  
**PMDB:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PPB:** Partido Progressista Brasileiro  
**PSB:** Partido Socialista Brasileiro  
**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira  
**PT:** Partido dos Trabalhadores  
**PTB:** Partido Trabalhista Brasileiro  
**PyH:** Presupuesto y Hacienda  
**PySS:** Previsión y Seguridad Social  
**STF:** Supremo Tribunal Federal  
**UOM:** Unión Obrera Metalúrgica  
**UCR:** Unión Cívica Radical