

Politička ekonomija mirovinske reforme u Latinskoj Americi

Katharina Müller
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Bonn, Deutschland

Izvorni znanstveni članak
UDK: 330:368.914(8)
Primljeno: studeni 2001.

Deset godina nakon čileanskog presedana, val mirovinskih privatizacija proširio se po Latinskoj Americi. Do sada je ukupno deset zemalja u regiji odabralo potpuni ili djelomični odmak od bismarckovskoga tipa mirovina iz sustava "tekuće raspodjele" na privatne mirovinske fondove. Ta radikalna promjena u osiguranju mirovina suprotstavljena je konvencionalnoj mudrosti u istraživanju socijalne države: politički znanstvenici, sociolozi i ekonomisti dugo su se slagali u naglašavanju otpornosti postojećih mirovinskih sustava. Stoga je potrebno novo istraživanje političkog kreiranja mirovinske reforme. Ovdje će se komparativno analizirati slučajevi Argentine, Bolivije, Perua i Urugvaja u svrhu doprinosu proširenju literature o političkoj ekonomiji reformi. Rad objašnjava na koji način takav paradigmatički zaokret može biti politički ostvariv u demokratskim režimima. Ministarstva financija i gospodarstva bila su pokretačke sile u tome, potpomognute političkim savjetima i financijskom podrškom međunarodnih financijskih institucija, dok su se mnoge lokalne interesne grupe protivile strukturalnim mirovinskim reformama. Njihov manevarski prostor bio je određen ekonomskim uvjetima, političkim i institucionalnim čimbenicima te ulogom prethodnih političkih solucija. Rad također naglašuje stratešku važnost dizajniranja reforme, ističući slučajeve strateškog i taktičkog "pakiranja" te različitih kompenzacija prilikom donošenja reformskih mjera.

Ključne riječi: mirovinska reforma, privatizacija, Latinska Amerika.

UVOD

Na početku 20. stoljeća mirovinske sheme u Bismarckovu stilu postale su popularne u čitavoj Latinskoj Americi.¹ Danas se ta slika mijenja: u međunarodnoj debati o mirovinskoj reformi ova je regija postala značajna po uvođenju obveznih individualno potpuno-financiranih shema (IFF – *individually fully-funded*). To je posebice točno u slučaju Čilea, prve zemlje koja je ozakonila radikalni odmak od javno financiranoga mirovinskog sustava privatizacijom mirovinske sheme.² U međuvremenu je pola zemalja Latinske Amerike uvelo obvezne IFF sheme, koje ili konkuriraju postojećim jav-

nim shemama, ili ih zamjenjuju ili dopunjuju (tablica 1.). Takva reforma sugerira fundamentalan paradigmatički odmak od prethodnoga mirovinskog sustava i predstavlja puni ili djelomični pomak od međugeneracijskog ugovora o individualnom osiguranju za starost, kao i od države do tržišta kao glavnih izvora mirovina. Stoga je promjena paradigme svojstvena radikalnoj mirovinskoj reformi dovela do značajnog mijenjanja temeljnoga društvenog ugovora, što se inače ne događa u običnoj promjeni uvjeta za stjecanje prava. To je stoga iznimno, jer se dugo smatralo da je mirovinske sustave teško mijenjati: "svaki istaknuti izazov

¹ Ovaj je rad napisan u kontekstu istraživačkog projekta "Politička ekonomija mirovinske reforme: Istočna Europa i Latinska Amerika u usporedbi". Zahvaljujemo Volkswagen Foundation na financiranju. Autoricu su mnogi ljudi zadužili velikodušnom pomoći prije, tijekom i poslije njezina terenskog rada u Latinskoj Americi, a posebno su joj pomogli Fabio Bertranou, Alberto Bonadona, José Busquets, Huáscar Cajías, Ulrich Goedeking, Pablo Gottret, Carlos Grushka, Katja Hujo, Stephen Kay, Carmelo Mesa-Lago, Jorge Papadópulos, César Rivera, Helga Salinas i Jorge San Martino.

² Uz pojam "mirovinske privatizacije" treba napomenuti da čak i u zamjenskom slučaju Čilea, država nastavlja igrati važnu ulogu. Za detaljnije raspravu o tome vidjeti u Müller (2001.c).

osnovnoj strukturi (mirovinskog) sustava jednak je političkom samoubojstvu" (Buchanan, 1983.:340).³

Ta je zagonetka potaknula multidisciplinarno istraživanje tijekom proteklih nekoliko godina. Studije o političkoj ekonomiji mirovinske privatizacije u Latinskoj Americi uključuju Busquets (2000.), Huber i Stephens (2000.), Kay (1998., 1999.), Madrid (1999., 2002.), Mesa-Lago (1999.), Mesa-Lago i Müller (2001.) i Mora (1999.). Cain (2000.), Müller (1999., 2001.e), Nelson (2001.) i Orenstein (2000.) analizirali su stvaranje mirovinske privatizacije u postsocijalističkim zemljama, dok su Chlon i Mora (2001.), James i Brooks (2001.) i Müller (2001.d.) tražili širu građu za objašnjenje istoga. U ovom radu komparativno će se analizirati slučajevi Argentine, Bolivije, Perua i Urugvaja u svrhu doprinosa širenju literature o političkoj ekonomiji reforme sustava.

OD DRŽAVE DO TRŽIŠTA: MIROVINSKA PRIVATIZACIJA U LATINSKOJ AMERICI

Izvori mirovinskih shema u Bismarckovu stilu mogu se pronaći u prvim desetljećima 20. stoljeća. Mesa-Lago (1991.:XI) naziva Čile, Urugvaj, Argentinu, Kubu i Brazil prvim zemljama ("pionirima") u uspostavljanju mirovinskih shema. "Prijelazne zemlje", tj. Peru, Bolivija, Meksiko i Kolumbija, uvele su svoje prve mirovinske programe u 30-ima i 40-ima, dok su "kasne zemlje", tj. zemlje Srednje Amerike i karipske zemlje uspostavile prve mirovinske planove u 50-ima i 60-im godinama 20. stoljeća. Opseg i naknade u "pionirskim" zemljama postupno su se širili od moćnih grupa, kao što su vojni sektor, državni zaposlenici i dobroplaćeni privatni sektor, do slabijih grupa, posebice zemljoradnika i kućnog služinskog osoblja. Širenje mirovinskih programa, a što se temeljilo na populističko-korporacijskim državnim mjerama i na utjecaju utjecajnih grupa, doseglo je vrhunac u 50-im i 60-tim godinama (Mesa-Lago, 1978.). Pogodna doba struktura osiguranog stanovništva, kao i progresivna integracija novih grupa onih koji doprinose mirovinskim shemama, osigurali su dobar financijski temelj tijekom prvih desetljeća.

Kasnije je rastući vanjski dug bio upotrijebljen za plaćanje računa. Ulaganje fondova socijalnog osiguranja u javne obveznice, posljedica čega su bile negativne stope postojećih kamata, dovelo je do dekapitalizacije mirovinskih rezervi u kontekstu sve veće inflacije. U isto vrijeme, mirovinski programi u pionirskim zemljama dozreli su i dosegli gornju granicu širenja njihova opsega. U 80-ima gospodarska kriza, nakon koje je uslijedila stabilizacija pa zatim planovi prilagodbe, smanjila je javne resurse za socijalnu politiku upravo kada je potreba za kompenzacijskim državnim mjerama, u kontekstu recesije i socijalnih troškova prilagodbe, postala najsnažnija (Mesa-Lago, 1997.). Osim financijskih problema, mirovinski programi u Latinskoj Americi imali su i određeni broj drugih nedostataka. Slaba veza između doprinosa i naknada podudarala se s velikodušnim uvjetima stjecanja prava i zamjenskim stopama, čak i za prijevremenu mirovinu i invalidske naknade. Shodno tome, stope doprinosa povećane su, kao i državne subvencije, dok se u isto vrijeme povećalo izbjegavanje prijavljivanja dohotka ili se prijavljivao niži dohodak. Nadalje, postojeći sustavi mirovinskog osiguranja bili su izrazito fragmentirani i sastojali su se od višestrukih fondova, svaki s različitim zakonima, upravom i stopama naknade i doprinosa. Ta je situacija uzrokovala ne samo visoke troškove nego i probleme jednakosti između različitih grupa osiguranih osoba. Na kraju, ali ne i najmanje važno, najranjivije grupe stanovništva, posebno radnici u neformalnom sektoru, općenito su bile izuzete iz socijalnog osiguranja u Bismarckovu stilu (Mesa-Lago, 1993.; Hujo, 1999.).

Čile je prva zemlja u Latinskoj Americi koja je uvela radikalnu privatizaciju mirovinskog sustava.⁴ Godine 1981., u kontekstu liberalne ideologije i iznimnih ovlasti Pinochetova režima, postojeći javni sustav iz "tekuće raspodjele" zamijenjen je obveznom IFF-shemom kojom su upravljali privatni mirovinski fondovi (*Administradoras de Fondos de Pensiones* ili AFP). Isprva se činilo da će čileanska reforma ostati tek hrabri pokušaj autokratskog režima koji će se pokazati malo atraktivnim demokratskim kreatorima politike u drugim zemlja-

³ Slično Pierson (1998.:553): "sheme iz sustava 'tekuće raspodjele' mogu biti suočene s povećanim smanjivanjima i prilagodbama, ali su iznimno otporne na radikalnu reformu."

⁴ O čileanskoj reformi vidjeti: Queisser (1993.), Mesa-Lago i Arenas de Mesa (1997.), Edwards (1998.) i Uthoff, (2001.).

Tablica 1.
Usporedba mirovinskih privatizacija u Latinskoj Americi

Karakteristike	Uvedeno									
	Čile	Peru	Argentina	Kolumbija	Urugvaj	Bolivija	Meksiko	El Salvador	Kostarika	Ozaknjeno
Javni obvezni stup	Postupno ukinut	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; alternativna privatnom stupu	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; alternativna privatni stup dopunski	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; alternativna privatnom stupu	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; privatni stup dopunski	Obustavljen	Obustavljen	Postupno ukinut	Tradicionalna shema mirovina iz sustava "tekuće raspodjele"; privatni stup dopunski	Nikaragva Postupno ukinut
Privatni obvezni stup	U potpunosti individualno financirano Obvezno za one koji se prvi put zaposle. Drugi zaposlenici mogu se odlučiti za prelazak iz javnog stupa	U potpunosti individualno financirano Pripadnost privatnom ili javnom stupu obvezna je za sve zaposlene	U potpunosti individualno financirano Svi zaposleni mogu preusmjeriti svoje doprinose u privatni stup	U potpunosti individualno financirano Pripadnost privatnom ili javnom stupu obvezna je za sve zaposlene	U potpunosti individualno financirano Obvezno za zaposlene koji zaraduju više od 800 US\$ i neobvezno za grupe s manjom zaradom i radnike iznad 39 godina za prebacivanje dijela njihovih doprinosa u privatni stup	U potpunosti individualno financirano Obvezno za sve zaposlene	U potpunosti individualno financirano Obvezno za sve zaposlene	U potpunosti individualno financirano Obvezno za one koji se prvi put zaposlejavaju i za članove u dobi od 35. Stariji zaposlenici (u dobi od 50 za žene i 55 za muškarce) mogu se odlučiti za izlazak iz javnog stupa	U potpunosti individualno financirano Obvezno za sve zaposlene	U potpunosti individualno financirano Obvezno za sve zaposlene u dobi od 43 godine
	Individualna stopa doprinosa: 10%	Individualna stopa doprinosa: 8%	Individualna stopa doprinosa: 7.14%*	Individualna stopa doprinosa: 2.5% + stopa doprinosa poslodavca: 7.5%	Individualna stopa doprinosa: 12.27%	Individualna stopa doprinosa: 10%	Individualna stopa doprinosa: 1.125% + stopa doprinosa poslodavca: 5.2% + državna subvencija: 2.2%	Individualna stopa doprinosa: 3.25% + stopa doprinosa poslodavca: 6.75%	Individualna stopa doprinosa: 1% + stopa doprinosa poslodavca: 3.25%	Individualna stopa doprinosa: 4% + stopa doprinosa poslodavca: 6.5%
Tip reforme	Od 1981. Zamjenski	Od 1993. Paralelni	Od 1994. Kombinirani	Od 1994. Paralelni	Od 1996. Kombinirani	Od 1997. Zamjenski	Od 1997. Zamjenski	Od 1998. Zamjenski	Od 2001. Kombinirani	Od 2002. Zamjenski

* Nedavno je određeno privremeno smanjenje ustegnuća do 5%. Kako to uključuje i provizije i premije osiguranja, možda će samo 1.78% ostati za individualne doprinose.

** U ovoj tablici, stope individualnih doprinosa u privatnom stupu ne uključuju provizije, osiguranje za invaliditet i obiteljsko osiguranje. Treba isto tako naglasiti da iako IFF-stupom dominiraju privatni davatelji mirovina, neke zemlje dozvoljavaju javne mirovinske fondove. Nema dostupnih informacija o zamjenskoj reformi koja je nekadno zakonski regulirana u Dominikanskoj Republici.

Izvori: Müller (2000.), Mesa-Lago (2000., 2001.) i vlastito istraživanje

ma. Usprkos tome, od ranih devedesetih nadalje, otkad je demokratska vlada preuzela vlast u Čileu, pozivanje na čileansku mirovinsku reformu postalo je "politički prihvatljivo" (Mesa-Lago, 1997.:498), i ona je postala paradigmom reforme za Latinsku Ameriku i šire. Tijekom posljednjih godina određeni broj zemalja Latinske Amerike uveo je varijacije takozvanog "čileanskog modela", a većina od tih zemalja ima demokratsku vladu (tablica 1).⁵ "Zemlje Latinske Amerike postale su svjetski laboratorij za mirovinske sustave na temelju individualnih štednih računa za mirovinu" (Kay i Kritzer, 2001.:51).

Reforme u toj regiji mogu se podijeliti u tri glavne grupe: zamjenski, paralelni i kombinirani model (Mesa-Lago, 1998.a; Queisser, 1998.). Prema zamjenskom modelu, bivši javni sustav je napušten i zamijenio ga je privatno upravljani IFF-sustav – kao što je slučaj u Čileu (1981), Boliviji (1997.), El Salvadoru (1997.) i Meksiku (1997.). Kombinirani model sugerira da novostvorena IFF komponenta, koja je obvezna, nadopunjuje reformirani javni sustav, kao u Argentini (1994.), Urugvaju (1996.) i Kostarici (2001.). Prema kombiniranom modelu, uvedena je privatna IFF-shema kao alternativa javnom mirovinskom osiguranju, što je rezultiralo s dva istovremena, konkurentna mirovinska sustava, kao što je u Peruu (1993.) i Kolumbiji (1994.). Nikaragva i Dominikanska Republika isto su tako zakonski regulirale strukturalne mirovinske reforme. Za ovu komparativnu studiju odabrani su slučajevi Argentine, Bolivije, Perua i Urugvaja koji će se detaljnije analizirati kasnije.

PRIJENOS IDEJA U REFORMI MIROVINSKOG OSIGURANJA

Regionalni pregled što smo ga netom naveli ukazuje na to da postoje značajne paralele u nedavnom valu mirovinskih reformi u Latinskoj Americi. Javno-privatni model u osiguranju starosnih mirovina znatno se promijenio. Prije uvođenja strukturalne mirovinske reforme, većina zemalja Latinske Amerike imala je monolitni javni mirovinski sustav, a dodatne privatne mirovinske sheme često nisu ni postojale. Nedavni pomak k potpunoj ili djelomič-

noj mirovinskoj privatizaciji sugerirao je usvajanje "modela odabira radnika" (Lindeman, Rutkowski i Sluchynsky, 2000.:32) – sustav individualnih štednih mirovinskih računa kojima upravljaju konkurentski mirovinski fondovi. Upravitelji fondova su isključivo ili većinom privatni, iako u nekim zemljama javna tijela igraju značajnu ulogu, naročito u Urugvaju. Prvotno su na privatne račune ulazili samo doprinosi zaposlenika, pa su tako ljudi štedjeli za vlastitu mirovinu. U nedavnim reformama poslodavci su dobili financijsku ulogu u novom obveznom privatnom mirovinskom stupu (tablica 1.).

Ovo istovremeno usvajanje sličnih nacrtu diljem zemalja i regije nagovještava da postoji zajednički međunarodni mehanizam prijenosa ideja (Stallings, 1994.). U području starosnog osiguranja jasno se može identificirati dominantna epistemološka zajednica. Prema Haasovoj definiciji (1992.:3), epistemološka zajednica je mreža profesionalaca u određenom području sa zajedničkim političkim poduhvatom, koji mogu dolaziti iz raznih profesionalnih sfera. Zajednička im je vjera u specifične istine i skup normativnih i uzročnih uvjerenja, kao i načini razmišljanja i diskurzivne prakse (Adler i Haas, 1992.).

Konzervativni kritičari socijalne države dugo su pripremali teren za paradigmatiku promjenu u mirovinskom osiguranju. Friedrich A. Hayek, Milton Friedman, Gordon Tullock, Martin Feldstein, Peter Ferrara i drugi optuživali su "perverznost, jalovost i opasnost" javnih socijalnih sustava (Hirschman, 1991.). Godine 1983. Cato institut čak je i objavio strategiju "gerilskog rata protiv postojećeg sustava socijalnog osiguranja SAD i koalicije koja ga podržava" (Butler i Germanis, 1983.:552). Posljednja desetljeća 20. stoljeća zabilježila su pojačanje i novo oblikovanje debate o socijalnom osiguranju (Thompson, 1983.; Arnold, Graetz i Munnell, 1998.). Kao posljedica kraja hladnog rata, termini prevladavajućeg diskursa u zaštiti starije dobi promijenili su se, uzajamno djelujući s porastom neoliberalizma kao dominantne paradigme. Danas središnja struja ekonomskih stručnjaka zagovara zamjenu postojećih javnih mirovinskih sustava privatno financiranim shemama (Schmaehl, 1998.).⁶

⁵ Vidjeti: Devesa-Carpio i Vidal-Meliá (2001.), Mesa-Lago (2001.b) i Müller (2000.).

⁶ Ipak ostaje neka "heterodoksija". Za komparativnu analizu raznih političkih propisa o mirovinskom osiguranju vidjeti Mesa-Lago (1996.), Ney (2000.), i Charlton and McKinnon (2001.).

Iako prvotno nije bila dio takozvanog "Washingtonskog konsenzusa" (Williamson, 1990., 2000.), sistemska reforma mirovinskog osiguranja sada je postala neodvojivi dio neoliberalnog paketa reformi. U Latinskoj Americi to je okončalo razdoblje populističke socijalne države koja je običavala dijeliti socijalne naknade interesnim grupama zauzvrat za njihovu političku podršku (Touraine, 1989.). Kao posljedica krize uzrokovane dugovima i popratnog fiskalnog ograničenja troškova, lavovski dio socijalnog osiguranja dodijeljen je privatnim institucijama, dok je državi dodijeljena tek pomoćna uloga, ograničavajući njezine zadatke na redukciju siromaštva i nadgledanje mirovinskih fondova (Nitsch i Schwarzer, 1996.). Istraživački izvještaj Svjetske banke (1994.) namijenjen uspostavljanju kriterija za organizaciju mirovinske politike, privukao je pažnju diljem svijeta. On se može smatrati najboljim ilustriranjem onoga što je postalo "nova mirovinska ortodoksija" (Lo Vuolo, 1996.), kao i njezin glavni promidžbeni mehanizam.⁷

Na sve veći dio suvremenih političkih promjena utječe politički prijenos i globalno rasprostranjivanje modela (Dolowitz i Marsh, 2000.; Weyland, 2000.). U reformi mirovinskog osiguranja tek se, nakon čileanskog predsjedana, mirovinska privatizacija pretvorila od teoretskog koncepta u političku zbilju. Očito da izvještaj Svjetske banke nije mogao utjecati na mirovinsku privatizaciju u Čileu (1980.), čak suprotno tome – čileanska je reforma imala utjecaj na nacrt Svjetske banke o mirovinskoj reformi. Pa ipak u slučaju strukturalnih mirovinskih reformi koje su započele u devedesetima, utjecaj mirovinske ortodoksije bio je značajan. Radikalno mijenjanje programa često je bilo povezano s uključivanjem Svjetske banke, uzevši u obzir važnost savjeta i tehničke pomoći Banke. Posljednjih su godina i druge međunarodne financijske institucije i vladine agencije – poput Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Interameričke razvojne banke (IADB) i Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) – slijedile taj primjer. Iako su sudjele u uvjetovanjima Banke, koja uključuju mirovinsku privatizaciju kao i druge oblike su-

radnje, sveukupno one igraju manje važnu ulogu i ponekad se čini da su manje posvećene ortodoksnoj misli nego Svjetska banka.

Usprkos globalnom utjecaju i ulozi uzora, učinci "čileanskog modela" bili su posebno naglašeni u samoj Latinskoj Americi, iako je njegovo masovno rasprostranjenje moralo sačekati kraj Pinochetova režima. Kada su tvorcii politike u regiji usporedili gospodarske učinke svojih zemalja s čileanskom pričom o uspjehu, identificirali su mirovinsku privatizaciju kao jedan od sastojaka, pripisujući joj snažne makroekonomske učinke (Weyland, 2000.). Promotivne aktivnosti čileanskih mirovinskih fondova i istaknutih reformatora, posebice José Piñere, isto su tako doprinijele proširenju predsjedana po cijelom dijelu kontinenta. U Latinskoj Americi, autonomno usvajanje politike u pojedinim zemljama uglavnom je bilo važnije nego direktan utjecaj međunarodnih financijskih institucija kao donositelja odluka o prioritetima, iako su one financirale gotovo sve reformatorske timove (Nelson, 2000.).

U sljedećem odjeljku opisuje se kreiranje mirovinske reforme u spomenutim zemljama – Peru, Argentini, Urugvaju i Boliviji. S njihovim paralelnim, kombiniranim i zamjenskim reformama, ove zemlje predstavljaju sva tri modela reforme koji se mogu promatrati u Latinskoj Americi, a isto tako odražavaju i heterogenost društava i gospodarstava u regiji. Treba primijetiti da su u osobitoj mjeri Peru, ali i Argentina, bili u najboljem slučaju "delegirane demokracije" (O'Donnell, 1994.), kada su reformirali svoje sustave mirovinskog osiguranja. Ti se slučajevi još uvijek koriste za objašnjavanje latinoameričkih problema pri postizanju ravnoteže između pojmova *dictablanda*, *democradura* i demokracija.⁸

PRIVATIZACIJA MIROVINA U LATINSKOJ AMERICI: ČETIRI SLUČAJA

Peru – stvaranje paralelnog modela

Nasilje, inflacija, gospodarski kolaps i dramatično slabljenje državnih kapaciteta bacilo je Peru u sveobuhvatnu krizu u kasnim 80-im

⁷ "Tijekom posljednjih pet godina, Svjetska banka je zauzela položaj vode u pitanjima mirovinske reforme" (Holzmann, 1999.:2). Kao primjer nedavne kritike vidjeti Kotlikoff (1999.), Barr (2000.), i Orszag i Stiglitz (2001.).

⁸ Za detalje vidjeti Linz i Stepan (1996.) i Freedom House (2000.). Moguća korelacija između tipa političkog režima i stupnja "privatnosti" mirovinske sheme raspravljena je u Mesa-Lago i Müller (2001.).

godinama, pripremajući teren za izbornu pobjedu Alberta Fujimorija u 1990. godini. To je rezultiralo širokorasprostranjenom podrškom radikalnoj strukturalnoj reformi koja je započela nakon toga. Financijski kolaps javnoga mirovinskog sustava – Peruanskog instituta socijalnog osiguranja (IPSS), činio se neizbježnim. Iznosi naknada za mirovinski fond bili su niski, što je IPSS učinilo čestom metom političkih protesta. Reforma postojećeg mirovinskog sustava bila je neizbježna, ali su mirovinski stručnjaci bili daleko od jednoglasne odluke o pitanju načina mirovinske reforme: dok je jedna grupa predlagala zadržavanje javne sheme, ali potpuno reformirane, druga je grupa preferirala privatizaciju peruanskog sustava mirovinskog osiguranja. Prvi nacrt zakona, napravljen po modelu čileanske reforme, ali koji je potekao od FREDEMO opozicije, nije uspio dobiti odobrenje parlamenta.

Krajem 1991. godine izvršnoj vlasti dodijeljene su iznimne zakonodavne ovlasti u svrhu promicanja investiranja i zapošljavanja. S obzirom na tu prigodu, dva istaknuta zagovornika mirovinske privatizacije – ministar financija Carlos Boloña i ministar energije i rudarstva Jaime Yoshiyama – predložili su uključivanje mirovinske reforme u paket strukturalnih reformi. Navodno su radikalna liberalizacija i privatizacija isprva naišle na neodobravanje predsjednika Fujimorija. Ipak, u to je vrijeme Boloña imao izrazitu važnost u peruanskoj politici, kao i njegovi neoliberalni prijedlozi reformi, i to zbog potrebe da se zemlja ponovno uvrsti na globalno financijsko tržište, nakon što Garcijin režim nije izvršio obveze u pogledu vanjskog duga u osamdesetima. U specifičnom slučaju mirovina, inspiracija je došla iz susjednog Čilea: Boloña je održavao bliski kontakt s Hernanom Büchijem i José Piñerom, a čileanski se prijedlog poklopio s preporukama Svjetske banke i IADB.

Uredba o Fujimorijevoj mirovinskoj reformi donesena je u studenom 1991. godine, i odražavala je neke političke kompromise: osiguravala je paralelni mirovinski sustav prema kojem bi sadašnji i budući osiguranci mogli birati između ostanka u starom (nereformiranom) javnom mirovinskom osiguranju ili se prebaciti u novu shemu po uzoru na Čile. Uredbu su s entuzijazmom dočekali predstavnici lokalne financijske industrije i osiguranja, ali su joj se snažno suprotstavili sindikati, umirovljenici i

zaposlenici IPSS-a. Protivnici su se bojali da će reforma samo ubrzati propast IPSS-a, jer bi se znatan dio mirovinskih doprinosa usmjerio k privatnim fondovima. Štoviše, nekoliko je stručnjaka smatralo da je paralelni model kršenje peruanskog ustava, koji privatne mirovine dozvoljava samo kao dodatne.

Ipak ovo zakonsko ograničenje nije dugo potrajalo: nakon državnog udara u travnju 1992. godine, Fujimori je suspendirao ustav, raspustio parlament i uspostavio autoritativnu vladavinu. S obzirom na međunarodnu reakciju na ovaj potez, Boloña je dodatno porasla moć. Ekipa za mirovinsku reformu, uspostavljena unutar Ministarstva financija, predložila je da se iskoristi šansa i objavi novi nacrt zakona, prema kojemu bi novopridošlice na tržište rada morale ući u privatni sustav. Ti planovi koji su bili bliski čileanskom predsjedniku, doživjeli su neočekivano suprotstavljanje. Slogan "Spasite IPSS" naglo se proširio, računajući na potporu radnika i zabrinutih umirovljenika. Kako su izbori za Ustavotvornu skupštinu bili zakazani za kraj 1992. godine, reformatori su se povukli i vratili se paralelnom modelu. Zakon o tome donesen je u prosincu 1992. Tijekom cijelog procesa reforme, stručnjaci Svjetske banke pružali su tehničku podršku reformatorskoj ekipi zaposlenoj u Ministarstvu financija. Financijska podrška od ključne važnosti stigla je iz Svjetske banke i IADB u obliku kredita za prilagodbu financijskog sektora. IMF je zauzeo oprezniji stav s obzirom na visoko financijsko opterećenje koje se moglo očekivati nakon tranzicije.

Peruanski zakon o mirovinskoj reformi nije se dotaknuo povlaštenih shema za oružane snage i zaposlenike u javnom sektoru. Nadalje, javni mirovinski sustav nije bio reformiran, te je nudio nižu dob za stjecanje prava na mirovinu nego privatna shema, kao i niže stope doprinosa. Stoga kada je novi sustav stupio na snagu u lipnju 1993. godine nije došlo do visoke stope prijelaza. 1995. – 1996. uvjeti za stjecanje prava na mirovinu u dva sustava su standardizirani, a radnički doprinos u javnom sustavu postao je malo viši nego u privatnom, što je navelo više od 76% osiguranih osoba da pristupe privatnom mirovinskom fondu. Taj visoki broj u kontrastu je s dva prilično nepovoljna obilježja privatnog sustava: za razliku od javne alternative, on ne nudi jamstvo minimalne mirovine, a priznavanje prijašnjih uplata dopri-

nosa za one koji su se prebacili u privatnu shemu je nepotpuno – mjera kreirana u svrhu smanjenja troškova tranzicije, iako na trošak osiguranih osoba.⁹

Argentina – stvaranje kombiniranog modela

Stari argentinski sustav mirovinskog osiguranja bio je u znatnim financijskim problemima od osamdesetih, što je zahtijevalo velike fiskalne subvencije. Ipak, sve dok Carlos Menem nije postao predsjednik 1989. godine, nije došlo do zamaha mirovinske reforme. Peronist koji je prekinuo dugotrajnu etatiističku orijentaciju stranke, Menem je uveo niz reformi usmjerenih tržištu. Te je reforme podržao Domingo Cavallo, novi ministar gospodarstva. U ranim devedesetima argentinska je vlada stvorila dugove povezane s mirovinama u iznosu od 4,6% BDP, dug prema više od 4 milijuna umirovljenika koji se morao podmiriti nakon što su korisnici uspješno tužili vladu. Taj problem je samo naglasio uočenu potrebu za strukturalnom mirovinskom reformom. Treba primijetiti da je fiskalno opterećenje bilo pogotovo teško podnijeti u kontekstu sporazuma o valuti, poput onog kojeg je Argentina usvojila 1991. godine.

Stoga je Cavallo sastavio ekipu za mirovinsku reformu na čelu s Walterom Schulthessom, novoimenovanim ministrom za socijalno osiguranje. U ekipi se nisu nalazili tradicionalni stručnjaci za socijalno osiguranje, tj. aktuari i pravnici naklonjeni Bismarckovu modelu, nego uglavnom ekonomisti. Oni su se mogli služiti nizom tehničkih studija o mirovinskoj reformi koje su obrađivane od 1989. godine, a koje su financirali Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNPD) i Svjetska banka. Naklonjeni modelu mirovinske reforme uvedenome u susjednom Čileu, reformatori su započeli dijalog s političkim strankama i socijalnim organizacijama početkom 1992. godine, kako bi se ta tema uvrstila među političke prioritete. Udruge umirovljenika mobilizirale su svoje članove, jer nisu imali povjerenja u radikalne planove reforme, dok je lokalna poslovna i financijska zajednica aktivno podupirala mirovinsku privatizaciju, smatrajući je znakom da će se tržišno usmjerene mjere nastaviti. Negdje u

isto vrijeme argentinska je vlada potpisala *stand-by* sporazum s Međunarodnim monetarnim fondom, obvezujući se na donošenje zakona o strukturalnoj mirovinskoj reformi do kraja 1993.

U lipnju 1992. godine prvi nacrt zakona predstavljen je Kongresu: u njemu je predloženo smanjivanje javnog sustava na osiguravanje osnovne mirovine, i stvaranje nove sheme koja bi bila u potpunosti privatno financirana. Prijedlog je u osnovi napravljen po uzoru na čileanski presedan, ali je sadržavao i neke radikalnije značajke: stečena prava ne bi se nadoknađivala i sve osigurane osobe mlađe od 45 godina bile bi obvezne prebaciti se u privatni stup. Kada su parlamentarna vijeća, sindikati i udruge umirovljenika raspravljale o projektu, žestoko su kritizirali gubitak stečenih prava, moguće rizike ulaganja, visoke administrativne troškove i isključivo privatno upravljanje shemom. Treba zamijetiti da je Menemova vlada imala iznimne ovlasti u to vrijeme, te je mogla vladinom odredbom provesti mirovinsku reformu. Usprkos tome, Schulthess i njegova ekipa savjetovali su da se takav potez ne povuče, te su predložili osiguravanje čvrste zakonske baze za buduće ulagače u posao privatnih mirovina.

Početkom 1993. godine postalo je jasno da vlada neće dobiti parlamentarnu većinu potrebnu za donošenje zakona o mirovinama, bez suglasnosti peronističkih predstavnika sindikata, od kojih su neki bili članovi Kongresa. Stoga su napravljene brojne modifikacije u daljnjim verzijama nacrtu zakona. Najvažnija od njih bila je – da su sindikati, javna poduzeća, zajednički fondovi i zadruga ovlaštene za upravljanje fondovima drugoga mirovinskog stupa. Sve osigurane osobe dobile su pravo odabira između javne i kombinirane sheme (ali oni koji osobno ne izvrše odabir, automatski će se prebaciti u kombiniranu shemu). “Kompenzacijska naknada” bit će dodijeljena onima koji se prebace u kombinirani sustav, dok je “dodatna naknada” obećana onima koji ostanu u javnom sustavu. Druga važna modifikacija koja je pomogla u dobivanju podrške za zakon o reformi, bilo je dvostruko državno jamstvo – u dolarima i pesosima – za naknade za mirovinski fond od strane državne banke, *Banco Nación*. No ipak, jamstvo u dolarima

⁹ O politici peruanske mirovinske reforme vidjeti Mesa-Lago (1994.), Cruz-Saco (1998.) i Ortíz de Zevallos, et al. (1999.).

ubrzo je ukinuto predsjednikovom uredbom. Zakon o mirovinskoj reformi usvojen je u rujnu 1993. godine, a novi sustav mirovinskog osiguranja stupio je na snagu u srpnju 1994. Od reforme nadalje javni je mirovinski stup stalna meta fiskalno-motiviranog ograničavanja troškova, te ga je vlada čak pokušala posve ukinuti u 2000. godini, ali zasada bezuspješno.¹⁰

Urugvaj – varijanta kombiniranog modela

Kriza urugvajске mirovinske sheme, najstarije u regiji, razvila se u ranijoj fazi i bila je ozbiljnija od argentinske. Starenje stanovništva posebno je teško pogodilo Urugvaj (vidi tablicu 2.). Moć umirovljeničkih udruga i njihovih koalicija sa sindikatima i političkim strankama isto je tako uzrokovala činjenicu da je u Urugvaju bilo mnogo promašenih pokušaja mirovinskih reformi. Godine 1985. prva demokratska vlada, na čelu koje je bio Julio Maria Sanguinetti, obvezala se MMF-u da će smanjiti deficit proračuna putem smanjenja realne vrijednosti mirovina, ali koalicija lijevoorijentiranih stranaka i umirovljeničkih udruga zaustavila je predviđenu reformu. Godine 1987., sljedeći naputke Svjetske banke, vlada je uspjela dobiti odobrenje parlamenta za zakon o mirovinskoj reformi, ali nakon što je napravila važne ustupke opoziciji. Ipak, 1989. godine pokret umirovljenika, nakon što je udružio snage u cilju stvaranja moćnoga političkog čimbenika s utjecajem na političke stranke, predložio je ustavni amandman za opoziv zakona o mirovinskoj reformi i za određivanje periodičkih prilagodbi mirovina prema plaćama. Oni su оформili političku koaliciju sa sindikatima i strankama lijeve orijentacije, i pobijedili s 82% glasova na referendumu koji je kasnije uslijedio.

Ipak, novi režim indeksacije pokrenuo je fiskalnu krizu i rezultirao značajnim povećanjima poreza. Sljedeća vlada, na čelu s Luisom Albertom Lacalleom, predala je tri projekta mirovinske reforme Kongresu, ali bez uspjeha. Prvi su nacrt 1991.-1992. razradili stručnjaci za socijalno osiguranje iz dvije tradicionalne političke stranke (*Blanco* i *Colorado*), u cilju osiguranja konsenzusa obiju stranaka, ali "siva sila" dovela je do odbijanja nacrta u Kongresu 1992. godine. Nakon toga, izvršna vlast odlučila je

sakriti svoje pripreme za drugi zakon o mirovinskoj reformi, koji je Kongres odobrio krajem 1992. kao dio zakona o proračunu. Ipak, udruge umirovljenika zatražile su referendum protiv ove neustavne procedure, i pobijedili su na referendumu sa spomenutih 82% glasova. Krajem 1993. godine Kongres je odbacio treći nacrt zakona koji je pripremila Lacalleova vlada. Fiskalne posljedice nedostatka reforme postale su još ozbiljnije.

Stvaranje koalicijske vlade sastavljene od dvije tradicionalne stranke u 1995. godini, dovelo je do premoćne većine u parlamentu, što je rezultiralo prigodom za uvođenje strukturalne mirovinske reforme. Kako je mirovinska reforma bila hitna kao i ranije, Sanguinetti, izabrani predsjednik, odlučio je iskoristiti priliku i oformio vijeće za reformu čak i prije svoje inauguracije u ožujku 1995. godine. Vijeće za reformu, koje je uključivalo predstavnike svih političkih stranaka zastupljenih u parlamentu, vješto je napravilo nacrt miješanoga mirovinskog sustava i predalo ga Kongresu. Opozicija, ljevičarska koalicija nazvana *Frente Amplio*, napustila je vijeće u znak žestokog neslaganja. Ipak, *Blanco-Colorado* većina izglasala je zakon o mirovinskoj reformi u rujnu 1995. godine, a stupio je na snagu u ožujku 1996.

Preventivni ustupci, učinjeni da bi se oslabila opozicija, uključivali su zadržavanje nekoliko povlaštenih mirovinskih shema, kao i participaciju države u shemi drugog stupa, s fondom u javnom vlasništvu, *Republica AFAP*, koji je sačinjavao više od 50% tržišta. Nadalje, osigurane osobe podijeljene su u različite grupe s obzirom na dob i njihova primanja, čime su zaštićena prava starijih članova, i čime je konsolidirana uloga prvoga, javnog stupa u kombiniranom sustavu. Novi sustav obuhvaća sve osigurane osobe mlađe od 40 godina, kao i buduće zaposlenike. No oni koji su u doba reforme bili stariji od 40 godina smjeli su izabrati hoće li ostati u starom sustavu ili se pridružiti novome. U kombiniranom sustavu postoje tri granice prihoda: do 5.000 pesosa doprinosi se preusmjeravaju u prvi stup (javna reformirana shema), od 5.000 do 15.000 pesosa doprinosi se šalju u drugi stup (potpuno financiran), a dio primanja veći od 15.000 može se osigurati dobrovoljnim doprinosom u drugi stup. Osigu-

¹⁰ O politici argentinske mirovinske reforme vidjeti Isuani i San Martino (1998.), Alonso (1998., 2000.), Rossi (1999.), Torre i Gerchunoff (1999.).

rane osobe čiji ukupan prihod nije veći od 5.000 pesosa, mogu odabrati podjelu svoga doprinosa između prvog i drugog stupa, a za to su nagrađene s 1.5 pesosa mirovinskih prava u prvom stupu za svaki pesos koji tamo uplate. Doprinos poslodavca zadržava se i koristi za financiranje mirovinskih naknada (Mesa-Lago, 1998.b).

Nakon izražavanja prilične zadržke u svezi s kreiranjem urugvajске reforme, IADB i Svjetska banka na kraju su podržali reformu kreditima za podmirivanje rezultirajućih troškova tranzicije. U 1996. i 1999. godini pokušaji opoziva zakona o mirovinama putem referendumima i plebiscita odbačeni su po pravnoj osnovi. Danas, sa stvaranjem znatnog broja osoba kojima je povjeren novac povezan s reformom, tj. članova i upravitelja fondova, nije vjerojatno da će doći do poništenja urugvajске mirovinske reforme: od 1999. godine 51% svih osiguranih osoba ostalo je u javnom reformiranom sustavu, a 49% ih je ušlo u novi, kombinirani sustav.¹¹

Bolivija – povezivanje mirovinske privatizacije s kapitalizacijom poduzeća

Financijski problemi javnoga mirovinskog sustava u Boliviji potječu iz sedamdesetih, a još su pogoršani velikom recesijom i hiperinflacijom u osamdesetima. Taj je sustav obuhvaćao samo 12% radne snage. U ranim devedesetima direktor najvećega bolivijskoga osiguravajućeg društva pozvao je Piñeru i druge mirovinske stručnjake iz susjednog Čilea da pripreme prijedlog za strukturalnu mirovinsku reformu. Otada je financijska podrška USAID-a preko Svjetske banke pomagala u uspostavljanju ekipe za mirovinsku reformu u Ministarstvu financija, koja je sastavila prvi nacrt zakona za privatizaciju u čileanskom stilu. No blizina izbora te oporba iz Ministarstva rada i Ministarstva zdravstva – zaduženih za socijalno osiguranje – doveli su do odbacivanja prijedloga. Godine 1993. novoizabrani predsjednik, Gonzalo Sánchez de Lozada, podržao je niz strukturalnih reformi "druge generacije" od samog početka, a među njima i mirovinsku reformu. Iz taktičkih razloga nova je vlada odlučila povezati mirovinsku privatizaciju s kapitalizacijom poduzeća, programom za injekciju

svježeg kapitala u tvrtke koje su ranije bile u vlasništvu države, putem djelomične privatizacije njihova vlasništva. Zanimljivo je zamijetiti da je politička stranka koju je predstavljao Sánchez de Lozada – Nacionalistički revolucionarni pokret ili MNR, povela revoluciju 1952. godine i dovela do nacionalizacije najvećih bolivijskih tvrtki, a sada se okrenula tržišnoj orijentaciji.

Da bi se okončali sukobi unutar vlade o smjeru kojim bi trebala ići mirovinska reforma, Sánchez de Lozada lišio je Ministarstvo rada i Ministarstvo zdravstva njihovih ovlasti u području mirovinskog osiguranja. Umjesto toga, Nacionalnom mirovinskom uredu (SNP), pridruženom novom Ministarstvu za kapitalizaciju poduzeća, povjeren je vodstvo novog projekta mirovinske reforme. Bolivijska vlada dobila je potporu Svjetske banke i IADB za cijeli paket strukturalnih reformi druge generacije. Kako se mirovinska reforma smatrala integralnim dijelom paketa, SNP-ekipa imala je koristi od te financijske i tehničke podrške. Godine 1995. započeta je promotivna kampanja, ali ona nije uspjela uvjeriti umirovljeničke udruge ni sindikate. Te su grupe ostale čvrsto suprotstavljene reformi, ali su imale malu političku moć. U studenom 1996. ozakonjena je bolivijska mirovinska privatizacija. Uvjerljiva parlamentarna većina vladajuće koalicije omogućila je (bez duže plenarne debate) donošenje zakona o reformi.

Bolivijska strukturalna mirovinska reforma vrlo je bliska čileanskom prototipu, ali ipak pokazuje neke razlike: sve osigurane osobe, bez obzira na njihovu dob, odmah su prebačene u privatni sustav; nema minimalne mirovine ni minimalnog dobitka od ulaganja, a s obzirom na to da se radi o malom tržištu, do 2002. godine dozvoljena su samo dva upravitelja mirovinskih fondova. Na temelju njihova prebivališta i datuma rođenja, osigurane osobe se prebacuju u jedan od dva fonda. Taj duopol, koji je bio rezultat međunarodnog procesa ponude, pretvorio se u stvarni monopol kada su se dvije španjolske banke, koje kontroliraju bolivijske mirovinske fondove, spojile u BBVA 1999. godine. BBVA je naposljetku u travnju 2001. pristala prodati jedan od svoja dva bolivijska mirovinska fonda konkurenciji.

¹¹ O politici urugvajске mirovinske reforme vidjeti Papadópulos (1998.), Filguiera i Moraes (1999.) i Hernández (1999., 2000.).

Još jedna važna razlika u odnosu na Čile jest veza između mirovinske reforme i kapitalizacije poduzeća. Oko 50% dionica u kapitaliziranim državnim poduzećima pripisane su “kolektivnom kapitalizacijskom fondu” kojim upravljaju privatni mirovinski fondovi. Od svibnja 1997. godine godišnja mirovina u iznosu od 248 US\$, nazvana “*Bonosol*”, plaća se od dividendi svim bolivijskim državljanima starijima od 65 godina, bez obzira na to jesu li osigurani ili ne. Ideja je imala cilj ograničiti buduće *Bonosol* isplate na one bolivijske državljane koji su postali punoljetni do 31. prosinca 1995. godine, da bi se odrazili doprinosi sadašnjega radnoaktivnog stanovništva poduzećima u vlasništvu države. Smatra se da je *Bonosol* znatno doprinio političkoj izvedivosti kapitalizacije i mirovinske reforme, jer je uveo nove dionike kojima je povjeren novac izvan uskih okvira staroga mirovinskog sustava. Nažalost, nakon samo nekoliko mjeseci uplate je zaustavila nova vlada Huga Banzerera. U lipnju 1998. godine *Bonosol* je zamijenjen manje velikodušnom shemom, nazvanom “*Bolivida*”, a naknade su se počele isplaćivati tek u prosincu 2000. Prema *Bolivida* shemi, godišnja mirovina u iznosu od 60 US\$ isplaćuje se osobama starijim od 50 godina (navršenih od 31. prosinca 1995. nadalje) ali nakon što napune 65. godina. Banzerova vlada isto je tako obećala “narodne dionice” bolivijskim državljanima u dobi između 21 i 50 godina (od 31. prosinca 1995.), ali se pokazalo da je taj program teško provesti. Iako je pridonijela stjecanju potpore za dva ambiciozna projekta reforme, shema *Bonosol-Bolivida* nije se pretvorila u univerzalno pravo na mirovinu, ali se pokazala iznimno ranjivom za političko korištenje.¹²

STVARANJE MIROVINSKE PRIVATIZACIJE U LATINSKOJ AMERICI

Politički sudionici i kontekst

Prethodni odjeljci pojasnili su da je mirovinska privatizacija u Latinskoj Americi usko povezana s pojavom nove mirovinske ortodoksije. Ipak, domaći politički proces je naposljetku rezultirao radikalnom mirovinskom refor-

mom. Analiza koja slijedi sadrži identifikaciju najvažnijih političkih aktera u domeni mirovinske reforme, a razmatra se i politički kontekst koji je uobličio njihov manevarski prostor, na što su utjecali politički faktori, gospodarski uvjeti i političko naslijeđe. U ovom odjeljku naglasak će biti stavljen na važnost dizajna reforme.

Važnost političkog vodstva – hrabrih, predanih pojedinaca, često tržišno orijentiranih ekonomista, i njihove sposobnosti komuniciranja suvisle neoliberalne vizije često su naglašavali stručnjaci političke ekonomije reformi.¹³ U tri od četiri gore navedena slučaja takvi predani političari igrali su važnu ulogu. Menem i Cavallo (u Argentini), Sanchez de Lozada (u Boliviji), Fujimori i Boloña (u Peruu) poznati su po svojim radikalnim paketima reformi, orijentiranih tržištu, koje su proveli. Nadalje, u Argentini postoji jednoglasno slaganje da bi radikalna mirovinska reforma bila nemoguća bez Schulthessa koji je vodio reformatorsku ekipu. Urugvaj je već drukčiji slučaj, iako je poznat po neortodoksnom pristupu ekonomskoj politici koja se odražava u etatičnijoj varijanti mirovinske privatizacije. U Argentini i Boliviji na vlasti su stranke koje su uvele neoliberalne prioritete, a isto su tako bile poznate po svojim ljevičarskim ili narodnjačkim usmjerenjima. To je točno i za peroniste i za MNR vladu, koji su bili pokretačke sile prilično ortodoksnih mirovinskih privatizacija. Mirovinsko osiguranje nije jedino političko područje u kojemu su radikalne reforme mogle biti uspješnije kada im pristupa “ne baš vjerojatna” vlada. Cukierman i Tommasi (1998.a, 1998.b) pozivaju se na mnoge slučajeve u kojima tržišno orijentirane reforme nisu provele konzervativne pristalice slobodnog tržišta nego ljevičarske vlade. Ovaj fenomen naziva se “sindrom Nixona u Kini” (Rodrik, 1994.; Ross, 2000.).

Gorenavedene studije slučajeva pokazale su da su radikalnu promjenu paradigme u mirovinskom osiguranju uglavnom zagovarala ministarstva financija i gospodarstva, u kojima su radili neoliberalni ekonomisti. Mirovinska privatizacija savršeno je odgovarala njihovim ukupnim nastojanjima da smanje ulogu države u gospodarstvu, a podržavale su ih i lokalne in-

¹² O politici bolivijske mirovinske reforme vidjeti Gray-Molina, Pérez de Rada i Yañez (1999.), Pérez (2000.) i Müller (2001.a).

¹³ Vidjeti Haggard i Webb (1993.), Rodrik (1996.) i Sturzenegger i Tommasi (1998.).

teresne grupe, kao što su poslovne organizacije i financijski sektor, kao i međunarodne financijske institucije. Isto tako, postojala je oporba tim radikalnim planovima, i u vladi i izvan nje. Najčešće su se ministarstva rada, socijalne skrbi ili zdravstva, koja su odgovorna za postojeće sheme socijalnog osiguranja, nerado uključivala u strukturalnu mirovinsku reformu, odražavajući time bismarckovsku tradiciju u Latinskoj Americi. U nekoliko zemalja, uključujući i one koje smo obradili u prethodnim dijelovima, ta su se ministarstva u početku protivila radikalnoj promjeni paradigme, ali – uzevši u obzir dominantnu ulogu ministarstva financija u vladi – pokazali su se preslabima da bi je spriječili. Tipično je utjecaj oporbenih ministarstava na dizajn reforme bio ograničen uspostavljanjem malih radnih grupa, najčešće pridruženih ministarstvu financija. Ta posebna vijeća za mirovinsku reformu izrađivala su nacrt zakona i jasno služila za prelaženje nadležnosti ministarstva rada zaduženoga za mirovine.

Druge grupe koje su se protivile mirovinskoj privatizaciji, uključuju sindikate, zaposlenike u socijalnom osiguranju i – zadnje ali ne i najmanje važno – udruge umirovljenika i posebne interesne grupe s povlaštenim mirovinskim shemama. U nekim zemljama ljevičarske su se stranke pridružile protivnicima privatizacije. Očito je da specifični politički kontekst može osigurati reformatorima ili protivnicima reforme resurse za djelovanje (Kay, 1999.). Izvršni stupanj kontrole zakonodavstva čini relevantnu institucionalnu varijablu: naprimjer, u Urugvaju i Boliviji velika parlamentarna većina vladajuće koalicije omogućila je lagano donošenje zakona o strukturalnoj mirovinskoj reformi. U Argentini su sindikati imali tradicionalne veze sa strankom na vlasti, koje su korištene za slabljenje otpora, ukazujući na jedan od sastojaka sindroma “Nixona u Kini”. S druge strane, te su veze upućivale da su protivnici reforme u političkom položaju koji je natjerao mirovinske reformatore na pregovore s njima pa i na ustupke. U Argentini je to čak značilo dodjeljivanje prava na vođenje vlastitih mirovinskih fondova sindikatima. Nasuprot tome, u Peruu je bilo vrlo malo javne debate o planovi-

ma vlade o privatizaciji mirovinskog osiguranja. Mirovinska privatizacija čak nije ni izglasana u Kongresu, nego je ozakonjena hitnom izvršnom uredbom. Međutim, urugvajski slučaj ilustrira da elementi direktne demokracije (referendumi, plebiscit) mogu dati protivnicima reforme priliku za odbacivanje zakona o mirovinskoj reformi koji su već bili doneseni.

Čini se da su na promjenu paradigme u socijalnom osiguranju Latinske Amerike znatno utjecali gospodarski faktori. Nasuprot tome, starenje stanovništva bilo je zanemarivo u većini latinoameričkih zemalja s mladim stanovništvom (npr. Bolivija i Peru), dok su južne zemlje zamjetna iznimka, kao što se može vidjeti u tablici 2. Stoga ne začuđuje da je mirovinska privatizacija primarno predlagana iz makroekonomskih razloga, tražeći put koji vodi do gospodarskog rasta. Madrid (1999.) i James i Brooks (2001.) ukazali su na povećanje pokretljivosti međunarodnog kapitala i nedavna iskustva kriza tržišta kapitala, koji su možda naveli kreatore politike na traganje za smanjivanjem njegove ranjivosti putem jačanja domaće štednje i lokalnog tržišta kapitala. Ipak, usprkos visokim nadanjima, čileanski dokaz pokazuje da je mirovinska privatizacija zapravo imala negativan učinak na nacionalnu štednju (Mesa-Lago, 1998.a). Štoviše, kako je investiranje u fondove iz inozemstva najčešće jako ograničeno, iznenađujuće je da situacija na lokalnom tržištu kapitala prije reforme, kako god bila slaba, nikada nije smatrana zaprekom mirovinskoj privatizaciji.

Proučavatelji političke ekonomije naglasili su da prethodna kriza može dovesti do radikalne promjene – takozvana hipoteza “dobrobiti krize” (Drazen i Grilli, 1993.).¹⁴ Fiskalne krize pretvaraju ministarstvo financija u potencijalnog sudionika u “areni” mirovinske reforme. Specifičnije, kada mirovinska sredstva pokazuju deficit, rezultirajuća ovisnost na proračunske subvencije daje ovome, vjerojatnom zagovaratelju “nove mirovinske ortodoksije”, važan ulog u reformiranju mirovinskog osiguranja (Müller, 1999.). U tablici 2. predstavljeni su neki relevantni pokazatelji o proračunskom deficitu i o troškovima javnoga mirovinskog sustava za četiri slučaja sažeta u prethodnom

¹⁴ Krize mogu staviti gospodarstvo na socijalno superiorni put kada situacije uočene nužde tjeraju suprotstavljene grupe na slaganje s nepopularnim mjerama. Mrtva točka može biti prekinuta, jer krize mogu olakšati rušenje političkih koalicija koje su prije priječile reformu (vidjeti Williamson, 1994.; Haggard i Kaufman, 1995.).

Tablica 2.

Politički kontekst u Argentini, Urugvaju, Boliviji i Peruu: neki relevantni pokazatelji

	Argentina	Urugvaj	Peru	Bolivija
Ukupan deficit u vladinom financiranju (prije mirovinske reforme) ^a	-6.3	-3.1	-6.7	-5.7
Javni trošak na mirovine kao postotak BDP (sredina 90-ih) ^b	4.9	15.0	1.2	2.5
Ukupni vanjski dug / BDP (1989.) ^c	85.6	80.8	64.9	87.6
Stanovništvo u dobi između 20 i 59 / stanovništvo iznad 60 (1995.) ^d	3.7	2.9	7.0	7.2
Procijenjeni iznos "implicitnog mirovinskog duga" (IDP) ^e				
– Dob – IDP / BDP	125	214	37	45
– Trošak – IDP / BDP	100	214	37	65
Opseg (osigurani u postotku radne snage, 1999.) ^f	66	72	26	13

Izvori:

^a Svjetska banka (2000.a, 2000.b, 2000.d); Müller (1993.). Podaci su za 1989. godinu.^b Svjetska banka (1999.).^c Svjetska banka (2000.a, 2000.b, 2000.c, 2000.d).^d Svjetska banka (1999.).^e James i Brooks (2001.).^f Mesa-Lago (2001.a). Efektivni opseg je manji, jer mnoge registrirane podružnice ne doprinose.

dijelu, a pritom je najteži slučaj Urugvaja. Stoga u sve četiri zemlje ministarstva financija i/ili gospodarstva igrala su ključnu ulogu u započinjanju procesa mirovinske privatizacije. Financijske poteškoće javnih shema promijenile su relevantnu postavu sudionika na takav način da je "privatizacijska struja" odlučno poduprijet. Nadalje, njihova dugotrajna financijska kriza snažno je oslabila povjerenje naroda u mirovinske sheme prije reforme.

Još je jedan ekonomski čimbenik utjecao na goreobrađene slučajeve mirovinske reforme. Kada je vanjski dug visok, vlada nastoji naglasiti općenitu predanost tržišno orijentiranoj reformi. U ovom kontekstu, objava mirovinske privatizacije može se protumačiti kao "signalna" strategija (Rodrik, 1998.). I doista, do sredine devedesetih, rejting-agencije uključile su radikalne mirovinske reforme kao korisnu stavku u njihovoj procjeni rizičnosti zemlje – usprkos činjenici da one uključuju znatne fiskalne troškove (Mesa-Lago, 2000.). Štoviše, kritična zaduženost povećava vjerojatnost da će se međunarodne financijske institucije uključiti u planove lokalne mirovinske reforme (Brooks, 1998.). Već je bilo spomenuto da je Svjetska banka, sa svojim značajnim stajalištem u međunarodnoj reformi mirovinskog osiguranja, značajan vanjski sudionik u jako za-

duženim zemljama Latinske Amerike (tablica 2.). To "može signalizirati da je zemlja u razvoju prihvatila čvrstu politiku i time pojačala svoju vjerodostojnost" (Stiglitz, 1998.:27). Zajedno s drugim međunarodnim financijskim institucijama i vladinim agencijama, Svjetska je banka svoj utjecaj ponajprije upotrijebila na pružanje tehničke podrške, uključujući se u prijenos znanja. Nadalje, kreditna politika je središnje sredstvo za podržavanje mirovinske privatizacije u Latinskoj Americi (Holzmann, 2000.). Dok je u nekim zemljama uključenost međunarodnih financijskih institucija bila diskretna, u drugima (npr. u Argentini) lokalni kreatori politike izričito su tražili da se mirovinska privatizacija uključi u sporazum s MMF-om kao oblik "izbjegavanja krivnje" (Weaver, 1986.). Kao što je uočio Kay (1999.), kreatori politike bili su posve svjesni da je financijska i/ili tehnička podrška dostupna samo za mirovinsku reformu koja uključuje komponentu privatizacije. To objašnjava zašto su i urugvajski reformatori naposljetku dobili financijska sredstva od IADB i Svjetske banke, nakon njihovih prvotnih svadi s međunarodnim financijskim institucijama.

Važnost postojećih institucionalnih dogovora za buduću smjer reforme – politička povratna informacija ili ovisnost o prijednom

putu, naglašavali su stručnjaci o razvoju socijalne države u prošlosti.¹⁵ "Postojeće politike mogu postaviti zadaće za promjenu... sužavajući opseg mogućih alternativa" (Pierson i Weaver, 1993.:146). Često uspjeh strategija reforme ovisi o ranijim političkim odabirima i povratnim informacijama koje rezultiraju iz njih. Postojeće pravne zapreke utjecale su na rezultate mirovinske reforme u peruanskom i kolumbijskom slučaju, u kojima je ustav uspostavio socijalno osiguranje kao odgovornost države, i privatne mirovine su dozvoljene samo na dodatnoj osnovi. Shodno tome, kreatori politike odlučili su se za put paralelne mirovinske reforme (Mesa-Lago, 1999.).

U shemama po sustavu "tekuće raspodjele" u Bismarckovu stilu, efekti zatvorenosti i oportunitetni troškovi mogu proizaći iz mirovinskih prava što su ih ostvarile osigurane osobe, zbog čega postoji opasnost od visokih troškova tranzicije. Iznos naknada prema tim stečenim pravima (često nazivan "implicitni mirovinski dug"), koji se pretvara u visoke fiskalne troškove kada postane eksplicitan, određuje se prema nekoliko čimbenika, naročito prema postotku stanovnika koji su stekli prava i prema zrelosti sheme (vidi neke procjene u tablici 2.). Već je zaključeno da što je veći "implicitni mirovinski dug", to je manja vjerojatnost radikalne mirovinske privatizacije (Fox i Palmer, 1999.; James i Brooks, 2001.). Čini se da činjenica da su se u Argentini i Urugvaju, gdje je prije reforme bio visok broj osiguranih osoba s pravom na mirovinu, reformatori odlučili za kombinirani sustav potvrđuje tu hipotezu. Nasuprot tome, bolivijski reformatori suočili su se s puno manjim "implicitnim mirovinskim dugom" i znatno mlađim stanovništvom, pa su stoga smatrali da je radikalna mirovinska privatizacija ekonomski izvediva. Ipak, implicitni mirovinski dug bio je čak manji u Peruu, ali potpuna mirovinska privatizacija nije bila politički moguća.

Štoviše, procjene o "implicitnom mirovinskom dugu" ne bi se trebale smatrati pretpostavkom, jer ta potencijalna zapreka može biti

smanjena dizajnom reforme.¹⁶ Pomalo paradoksalno, pod Pinochetovom diktaturom priznavanje stečenih mirovinskih prava bilo je najopsežnije (Mesa-Lago, 2000.). Poblži pogled na drugu generaciju mirovinskih reformi pokazuje da su se postojeća prava na mirovine u potpunosti rijetko priznavala, da bi se omogućilo smanjenje fiskalnih troškova prebacivanja na fondove.¹⁷ To smanjivanje ukupnog "implicitnog mirovinskog duga" vjerojatno će za nužnu posljedicu imati socijalne gubitke umirovljenih osoba i starijih radnika (Lindeman, Rutkowski i Sluchynsky, 2000.).

Važnost dizajna reforme

Primjeri spomenutih zemalja pokazali su da su latinoamerički kreatori politike pri odabiru mirovinske privatizacije reagirali na propale pokušaje da se postojeći sustavi "tekuće raspodjele" osposobe graničnim reformama, kao što je npr. povišenje dobi za umirovljenje i smanjenje naknada. S konceptualnog stajališta, te mjere reforme mogu se karakterizirati kao umjerene, uzevši u obzir paradigmatičke alternative. Ipak, njihova manjkavost, u terminima političke ekonomije, jest njihov potencijal u generiranju krivnje, zbog čega su politički osjetljive: te reforme lako mogu dovesti do identifikacije osobnih gubitaka i smatraju se udarom na stečena prava – a za uzvrat ne nude ništa. Urugvajski je slučaj posebno poučan u ovom smislu.

Ovo razmatranje naglašava stratešku važnost dizajna reforme u mirovinskom osiguranju. Stručnjaci u političkoj ekonomiji reforme naglašavali su važnost taktičnog slijeda događaja, strateškog profitiranja, pakiranja i naknada. Korištenje tih sredstava namijenjeno je smanjenju političkog otpora mirovinskoj reformi. Potpuna ili djelomična mirovinska privatizacija čak omogućava kreatorima politike davanje privlačnih uloga potencijalnim protivnicima, stvarajući tako svoje pristaše (Graham, 1997.). U Argentini su se sindikati preobrazili od protivnika u poduzetnika u poslu obveznog mirovinskog fonda. "Prelazak na financiranu

¹⁵ O konceptu političke povratne informacije vidjeti Esping-Andersen (1985.) i Pierson (1993.); za nedavnu raspravu o konceptu ovisnosti o prijedonom putu upućujemo na Piersona (2000.).

¹⁶ Slično Barr (2000.): "Sposobnost vlada za promjenu pravila, prekida jednaku vrijednost implicitne i eksplicitne odgovornosti."

¹⁷ Palacios, Rutkowski i Yu (1999.:31) čak tvrde da "kao dio svoje strategije, vlada će se morati povući od nekih obveza iz sustava 'tekuće raspodjele'". (Podvukla K. M.)

shemu... dozvoljava rasprave u kojima svi pobjeđuju, napuštajući tako neukrotive beskorsne igre" (Holzmann, 1997.:3). Bolivijski slučaj primjer je strateškog profiteranja i neizravne naknade.¹⁸ Mirovinska reforma bila je povezana s kapitalizacijom poduzeća, što je olakšalo oba politička programa. U isto vrijeme, skromna *Bonosol-Bolivida* shema bila je usmjerena k stvaranju novih korisnika, od kojih mnogi nikada prije nisu primili mirovinu – posebno mudra strategija u kontekstu vrlo malog obuhvata mirovinskim pravima.¹⁹

U nekoliko zemalja Latinske Amerike strategija reformatora svodila se na usmjeravanje pažnje javnosti na dodjeljivanje individualiziranih prava vlasništva. Uvođenje individualnih računa mirovinskog fonda smatralo se stvaranjem nadzora nad privatnim vlasničkim pravima tijekom vremena, što umanjuje vjerojatnost da će ih politički sustav oduzeti. Suprotno nepovoljnoj javnoj predodžbi o graničnoj reformi, pokazalo se da je lakše prikriti nedostatak povezan s mirovinskom privatizacijom. U većini zemalja Latinske Amerike opseg i financiranje troškova tranzicije – glavni fiskalni i distribucijski problem pri prelasku sa sustava "tekuće raspodjele" na financirane sheme – uspješno su se izuzimali iz javnih rasprava. Stoga je javna predodžba o dobrim i lošim stranama mirovinske privatizacije bila obojena podacima o njezinim prednostima, dok su se prateća fiskalna opterećenja zanemarivala. Ta nesimetričnost u predodžbama može objasniti primjedbu da se strukturalna reforma može uspješno izvesti u razdoblju prije izbora (kao npr. Bolivija, Peru), nasuprot konvencionalnom shvaćanju da se ograničavanje troškova, kao i radikalne reforme, najvjerojatnije neće poduzimati kada su rizici odgovornosti visoki, tj. neposredno prije izbora. Čini se da uočena privlačnost mirovinske privatizacije može nadvladati njezin potencijal stvaranja krivnje, te se stoga znatno razlikuje od političko-ekonomskog potencijala reformi ograničenih na sustav iz "tekuće raspodjele".

ZAKLJUČNE PRIMJEDBE

U proteklom desetljeću val druge generacije mirovinskih reformi zahvatio je Latinsku Ameriku. Svaka od njih jedinstvena je po svojim obilježjima, kao što s pravom tvrde njihovi tvorci. Ipak, osnovni im je dizajn sličan, jer su postojeće sheme mirovinskog osiguranja potpuno ili djelomično zamijenjene privatnim mirovinskim fondovima, koji su obvezni. Strukturalne mirovinske reforme u Latinskoj Americi najčešće su značile zatvaranje ili postupno ukiđanje javnog stupa, a slijedili su i putovi kombinirane i paralelne reforme. Iako se dugo smatralo da je radikalna mirovinska reforma moguća samo u autoritativnom kontekstu, nedavni trendovi reforme pokazali su da je promjena paradigme u socijalnom osiguranju politički izvediva i u demokratskom režimu.

U ovom se radu analiziralo stvaranje mirovinske reforme u četiri zemlje Latinske Amerike, u svjetlu šire građe političke ekonomije reformi. Ukazujući na pojavljivanje i učinak nove mirovinske ortodoksije, naglašena je važnost političkog transfera u reformi mirovinskog osiguranja. Proučavajući okolnosti koje su omogućile mirovinsku privatizaciju u regiji, pokazalo se da su se pokretačkim silama pokazali neoliberalno orijentirani ministri financija i gospodarstva, koje su međunarodne financijske institucije podržavale savjetima i financijski, dok su se mnoge lokalne interesne grupe suprotstavljale strukturalnoj mirovinskoj reformi. Njihov manevarski prostor oblikovali su gospodarski uvjeti, politički i institucionalni čimbenici te raniji politički odabiri. Raspravljalo se o strateškoj važnosti dizajna reforme, ukazujući na slučajeve strateškog grupiranja, taktičnog pakiranja i naknade.

Naposlijetku treba naglasiti da Latinska Amerika nije jedina regija u kojoj je radikalna mirovinska reforma bila na dnevnom redu tijekom posljednjih nekoliko godina. Izrazito sličan val mirovinskih privatizacija može se uočiti u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu.

¹⁸ Za raspravu o različitim tipovima naknade vidjeti James i Brooks (2001.:159–163).

¹⁹ Poučno je usporediti s poljskim slučajem, gdje su kreatori politike isto tako namjeravali povezati privatizaciju sa sistemskom mirovinskom reformom. Oni su odlučili iskoristiti dobitke privatizacije dodajući ih državnom proračunu u svrhu pokrivanja troškova tranzicije. Iako je to pomoglo pri rješavanju fiskalnih posljedica djelomičnog prelaska na potpuno financiranje, ovom korištenju rezultata privatizacije posve nedostaje transparentnost (Gesell-Schmidt, Müller and Süß, 1999.).

Strukturalnu mirovinsku reformu već su uveli Kazahstan (1998.), Mađarska (1998.), Poljska (1999.) i Letonija (2001.), a sijedeće su na redu Bugarska, Hrvatska i Estonija u 2002. godini. Djelomična mirovinska privatizacija već je zakonski regulirana u Makedoniji, a razmatra se u Armeniji, Gruziji, Litvi, Mongoliji, Rumunjskoj, Rusiji, Slovačkoj i Ukrajini (Müller, 2002.). Zanimljivo je uočiti da je samo jedna postsocijalistička zemlja – Kazahstan – kopirala “čileanski model”. Druge zemlje u tranziciji upustile su se u mirovinsku privatizaciju s odlukom da zadrže smanjeni javni stup unutar strategije kombiniranog modela reforme, slično kao i reforme u Argentini, Urugvaju i Kostariki. Iako su pojedini latinoamerički reformatori prosljedili svoja iskustva kreatorima politike u Istočnoj Europi, osobno ili putem svojih pisanih radova,²⁰ direktni difuzijski učinci čileanskoga ili drugih latinoameričkih presedana vezanih uz reformu bili su prilično

slabi u Istočnoj Europi. Ovdje su kreatori politike bili skloniji traženju uzora na Zapadu ili Jugu, s obzirom na svoje planove priključenja EU. Ipak, međunarodne financijske institucije preporučile su latinoamerički stil mirovinske privatizacije kao važnu alternativu reforme.²¹ U svrhu dobivanja informacije iz prve ruke, Svjetska banka i USAID sponzorirali su poljskim zastupnicima, stručnjacima za socijalno osiguranje i novinarima putovanja u Argentinu i Čile. Stoga u Istočnoj Europi, gdje se konotacije na “čileanski model” vjerojatnije više odnose na Pinochetov režim nego na regionalni primjer gospodarskog uspjeha, međunarodne financijske institucije igrale su važnu ulogu posrednika u prijenosu, pomažući time korigiranju niskog statusa latinoameričkih presedana (Müller, 1999.; Nelson, 2000.). Treba tek vidjeti hoće li ovaj, dosad nezabilježen prijenos ideja s Juga na Istok, pomoći u poboljšavanju sudbine budućih generacija umirovljenika.

LITERATURA

- Adler, E., Haas, P. M. (1992.) Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program, *International Organization* 46(1):367–390.
- Alonso, G. V. (1998.) Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina, *Desarrollo Económico* 38(150):595–626.
- Alonso, G. V. (2000.) *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Madrid & Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Arnold, R. D., Graetz, M., Munnell, A. (eds) (1998.) *Framing the Social Security Debate. Values, Politics, and Economics*. Washington DC: National Academy of Insurance.
- Barr, N. (2000.) *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. IMF Working Paper WP/007139. Washington, DC: IMF.
- Brooks, S. (1998.) *Social Protection in a Global Economy: The Case of Pension Reform in Latin America*. Durham, NC, mimeo.
- Buchanan, J. M. (1983.) Social Security Survival: A Public-Choice Perspective, *The Cato Journal* 3(2):339–353.
- Busquets, J. M. (2000.) Las reformas de la Seguridad Social en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (1981–1995). Montevideo, mimeo.
- Butler, S., Germanis, P. (1983.) Achieving a “Leninist” strategy, *The Cato Journal* 3(2):547–556.
- Cain, M. J. G. (2000.) Globalising Tendencies in Public Policy, *EMERGO* 7(2):6–19.
- Charlton, R., McKinnon, R. (2001.) *Pensions in Development*. Aldershot, etc.: Ashgate.
- Chlon, A., Mora, M. (2001.) Pension reforms: What stays behind them? Rad pripremljen za zajedničku radionicu IIASA World Bank na temu “The Political Economy of Pension Reform”, Laxenburg, 5 April 2001.
- Cukierman, A., Tommasi, M. (1998.a) Credibility of Policymakers and of Economic Reforms. In: Sturzenegger, F., Tommasi, M. (eds) *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA & London: MIT Press.
- Cukierman, A., Tommasi, M. (1998.b) When Does It Take a Nixon to Go to China? *American Economic Review* 88(1):180–197.
- Cruz-Saco Oyague, M. A. (1998.) The Pension System Reform in Peru: Economic Rationale Versus Political Will. In: Cruz-Saco, M. A., Mesa-Lago, C. (eds) *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Devesa-Carpio, J. E., Vidal-Meliá, C. (2001.) The Reformed Pension Systems in Latin America.

²⁰ Primjer potonjega jest poljsko izdanje (1996.) značajne knjige José Piñere (1991.), s predgovorom naslovljenim “Hajdemo učiti od Čileanaca!” (Wilczyński, 1996.). Isto tako vidjeti Piñera (2000.) i (2001.) za apele Rusima i Rumunjima.

²¹ Vidjeti Fougerolles (1996.), Holzmann (1994.), Svjetska banka (1994.) i Vittas (1997.).

- World Bank Social Protection Discussion Paper. Washington, DC: mimeo.
- Dolowitz, D. P., Marsh, D. (2000.) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(1): 5-24.
- Drazen, A., Grilli, V. (1993.) The Benefit of Crises for Economic Reforms, *American Economic Review* 83(3):598-607.
- Edwards, S. (1998.) The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program. In: Feldstein, Martin (ed.) *Privatizing Social Security*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Esping-Andersen, G. (1985.) *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Filgueira, F., Moraes, J. A. (1999.) *Political environments, sector specific configurations, and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay*. Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-351. Washington, DC: IADB.
- Fougerolles, J. de (1996.) Pension Privatization in Latin America - Lessons for Central and Eastern Europe, *Russian and East-European Finance and Trade* 32(3):86-104.
- Fox, L., Palmer, E. (1999.) *Latvian Pension Reform*. Social Protection Discussion Paper No. 9922. Washington, DC: World Bank.
- Freedom House (2000.) Annual Survey of Freedom Country Ratings 1972-73 to 1999-00 <<http://www.freedomhouse.org/ratings/ratings.pdf>>.
- Gesell-Schmidt, R., Müller, K., Süß, D. (1999.) Social Security Reform and Privatisation in Poland: Parallel Projects or Integrated Agenda? *Osteuropa-Wirtschaft* 44(4):428-450.
- Graham, C. (1997.) From Safety Nets to Social Policy: Lessons for the Transition Economies from the Developing Countries. In: Nelson, J., Tilly, C., Walker, L. (eds) *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington, DC: National Academies Press.
- Gray-Molina, G., Pérez de Rada, E., Yañez, E. (1999.) *La economía política de reformas institucionales en Bolivia*. Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-350. Washington, DC: IADB.
- Haas, P. M. (1992.) Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organization* 46(1):1-35.
- Haggard, S., Kaufman, R. R. (1995.) *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haggard, S., Webb, S. B. (1993.) What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform? *The World Bank Research Observer* 8(2):143-168.
- Hernández, D. (1999.) Reforma de la Seguridad Social: desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista. Montevideo, mimeo.
- Hernández, D. (2000.) Acerca del aprendizaje democrático. Seguridad social en el Uruguay, una perspectiva comparada. Informa Final CLACSO. Montevideo, mimeo.
- Hirschman, A. O. (1991.) *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Holzmann, R. (1994.) Funded and private pensions for Eastern European countries in transition? *Revista de Análisis Económico* 9(1):183-210.
- Holzmann, R. (1997.) *On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions*. Forschungsbericht 9702. Saarbrücken: University of Saarland.
- Holzmann, R. (1999.) The World Bank and Global Pension Reform - Realities not Myths. Washington, DC, mimeo.
- Holzmann, R. (2000.) The World Bank approach to pension reform, *International Social Security Review* 53(1):11-34.
- Huber, E., Stephens, J. D. (2000.) *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. UNRISD Occasional Paper 7. Geneva: UNRISD.
- Hujo, K. (1999.) Paradigmatic Change in Old Age Security: Latin American Cases. In: Müller, K., Ryll, A., Wagener, H.-J. (eds.) *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. Heidelberg: Physica.
- Isuani, E. A., San Martino, J. A. (1995.) El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis? Primera parte: *Boletín Informativo Techint* 281:41-56; Segunda parte: *Boletín Informativo Techint* 282:43-67.
- James, E., Brooks, S. (2001.) The Political Economy of Structural Pension Reform. In: Holzmann, R., Stiglitz, J. E. (eds.) *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank.
- Kay, S. J. (1998.) Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil. PhD Dissertation. University of California at Los Angeles, mimeo.
- Kay, S. J. (1999.) Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone, *Comparative Politics* 31(4):403-422.
- Kay, S. J., Kritzer, B. E. (2001.) Social Security in Latin America: Recent Reforms and Challenges, *Economic Review* (First Quarter 2001): 41-52.
- Kotlikoff, L. J. (1999.) The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform. Boston, mimeo.

- Lindeman, D., Rutkowski, M., Sluchynsky, O. (2000.) *The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices*. Washington, DC: World Bank.
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996.) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore & London: John Hopkins University Press.
- Lo Vuolo, R. M. (1996.) Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino, *Comercio Exterior* 46(9):692–702.
- Madrid, R. (1999.) The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America. PhD Dissertation. Stanford University, mimeo.
- Madrid, R. (2002.) The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America, uskoro izlazi u: *Latin American Research Review* 37(2).
- Mesa-Lago, C. (1978.) *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1991.) *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. World Bank Discussion Paper No. 140. Washington, DC.
- Mesa-Lago, C. (1993.) Soziale Sicherheit und Rentenreform in Lateinamerika: Bedeutung und Evaluierung von Privatisierungsansätzen, *Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht* 7(3):159–208.
- Mesa-Lago, C. (1994.) *Changing Social Security in Latin America: Towards the Alleviation of Social Costs of Economic Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Mesa-Lago, C. (1996.) Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations, *CEPAL Review* 60:73–98.
- Mesa-Lago, C. (1997.) Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases, *World Development* 25(4): 497–517.
- Mesa-Lago, C. (1998a.) Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America, *Brooklyn Law Review* 64(3): 771–793.
- Mesa-Lago, C. (1998b.) La reforma de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. In: Bonilla García, A., Conte-Grand, A. H. (eds) *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*. Geneva: ILO.
- Mesa-Lago, C. (1999.) Política y reforma de la seguridad social en América Latina, *Nueva Sociedad* 160:133–150.
- Mesa-Lago, C. (2000.) *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 93. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2001.a) La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina antes y después de la reforma previsional, *Socialis. Revista Latinoamericana de Políticas Sociales* 4: 29–27.
- Mesa-Lago, C. (2001.b): Structural reform of social security pensions in Latin America: Models, characteristics, results and conclusions, *International Social Security Review* 54(4):67–92.
- Mesa-Lago, C., Arenas de Mesa, A. (1997.) Fünfzehn Jahre nach der Privatisierung des Rentensystems in Chile: Evaluation, Lehre und zukünftige Aufgaben, *Deutsche Rentenversicherung* 7: 405–427.
- Mesa-Lago, C., Müller, K. (2001.) The Politics of Pension Reform in Latin America, forthcoming in: *Journal of Latin American Studies*.
- Mora, M. (1999.) The Political Economy of Pension Reforms: The Case of Latin America. Washington, DC, mimeo.
- Müller, K. (1993.) *Peru 1985–90: Wirtschaftspolitik im Kontext von Heterodoxie und Populismus*. Münster & Hamburg: Lit.
- Müller, K. (1999.) *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Müller, K. (2000.) Pension Privatization in Latin America, *Journal of International Development* 12(12):507–518.
- Müller, K. (2001.a) Die Privatisierung der bolivianischen Alterssicherung: Eine Zwischenbilanz. In: Sevilla, R., Benavides, A. (eds) *Bolivien – das verkannte Land?* Bad Honnef: Horlemann.
- Müller, K. (2001.b) Conquistando el Este: los modelos previsionales latinoamericanos en los países ex socialistas, *Socialis. Revista Latinoamericana de Políticas Sociales* 4:39–52.
- Müller, K. (2001.c) Public-Private Interaction in Structural Pension Reform. Forthcoming in the OECD Private Pensions Series.
- Müller, K. (2001.d) The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison. Paper presented at the joint IIASA World Bank Workshop on “The Political Economy of Pension Reform”, Laxenburg (Austria), 5 April 2001.
- Müller, K. (2001.e) The political economy of pension reform in eastern Europe, *International Social Security Review* 54(2–3):57–79.
- Müller, K. (2002.) Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union. Forthcoming in: *Social Policy and Administration* 36(2).
- Nelson, J. M. (2000.) External Models, International Influence, and the Politics of Social Sector Reforms. Washington, DC, mimeo.

- Nelson, J. M. (2001.) The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland. In: Kornai, J., Haggard, S., Kaufman, R. R. (eds) *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ney, S. (2000.) Are You Sitting Comfortably ... Then We'll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform, *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 13(4):341–371.
- Nitsch, M., Schwarzer, H. (1996.) *Recent Developments in Financing Social Security in Latin America*. Issues in Social Protection 1. Geneva: ILO.
- O'Donnell, G. (1994.) Delegation Democracy? *Journal of Democracy* 5(1):55–69.
- Orenstein, M. (2000.) *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 2310. Washington, DC.
- Orszag, P. R., Stiglitz, J. E. (2001.) Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In: Holzmann, R., Stiglitz, J. E. (eds) *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, DC: The World Bank.
- Ortíz de Zevallos, G., Eyzaguirre, H., Palacios, R. M., Pollarolo, P. (1999.) *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-348. Washington, DC: IADB.
- Palacios, R., Rutkowski, M., Yu, X. (1999.) Pension Reforms in Transition Economies. Washington, DC, mimeo.
- Papadópulos, J. (1998.) The Pension System in Uruguay: A Delayed Reform. In: Cruz-Saco, M.A., Mesa-Lago, C. (eds) *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Pensions International*, various issues <<http://www.pensionsinternational.co.uk>>
- Pérez, B. M. (2000.) Circuito político de una política pública: reforma al sistema de pensiones en Bolivia. La Paz, mimeo.
- Pierson, P. (1993.) When Effect Becomes Cause: "Policy Feedback" and Political Change, *World Politics* 45(4):595–628.
- Pierson, P. (1998.) Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity, *Journal of European Public Policy* 5(4):639–660.
- Pierson, P. (2000.) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review* 94(2):251–267.
- Pierson, P., Weaver, R. K. (1993.) Imposing Losses in Pension Policy. In: Weaver, R. K., Rockman, B. A. (eds) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Piñera, J. (1991.) *El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional*. Santiago de Chile: Zig-Zag
- Piñera, J. (1996.) *Bez obawy o przyszłość*. Warsaw: Centrum im. Adama Smitha & Fundacja im. Hugona Kollataja.
- Piñera, J. (2000.) A Chilean Model for Russia, *Foreign Affairs* 79(5):62–73.
- Piñera, J. (2001.) Puterea muncitorilor: privatizarea sistemului de asigurari sociale in Chile, *Cato Letter* No. 10 <<http://www.pensionreform.org/europe.html>>.
- Queisser, M. (1993.) *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: Die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?* ifo forschungsberichte der abteilung entwicklungsländer, Nr. 79. Munich etc.: Weltforum.
- Queisser, M. (1998.) *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. OECD: Paris.
- Rodrik, D. (1994.) Komentar. In: Williamson, J. (ed.) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rodrik, D. (1996.) Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature* XXXIV (March 1996): 9–41.
- Rodrik, D. (1998.) Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling. In: Sturzenegger, F., Tommasi, M. (eds.) *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA & London: MIT Press.
- Ross, F. (2000.) "Beyond Left and Right": The New Partisan Politics of Welfare, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13(2):155–183.
- Rossi, A. (1999.) Reforma previsional ¿cómo y por qué? Buenos Aires, mimeo.
- Schmäh, W. (1998.) Comment on the Papers by Axel Börsch-Supan, Edward M. Gramlich, and Mats Persson. In: Siebert, H. (ed.) *Redesigning Social Security*. Tübingen: Mohr.
- Stallings, B. (1994.) Discussion. In: Williamson, J. (ed.) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Stiglitz, J. E. (1998.) An Agenda for Development in the Twenty-First Century. In: Pleskovic, B., Stiglitz, J. E. (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, DC: The World Bank.
- Sturzenegger, F., Tommasi, M. (eds) (1998.) *The Political Economy of Reform*. Cambridge, MA and London: MIT Press.
- Thompson, L. H. (1983.) The Social Security Reform Debate, *Journal of Economic Literature* XXI (December 1983): 1425–1467.

- Torre, J. C., Gerchunoff, P. (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*. Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-349. Washington, DC: IADB.
- Touraine, A. (1989.) *América Latina – Política y sociedad*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Uthoff, A. (2001.) *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 112. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vittas, D. (1997.) *The Argentine pension reform and its relevance for Eastern Europe*. Financial Sector Development Department, Policy Research Working Paper No. 1819. Washington, DC: World Bank.
- Weaver, R. K. (1986.) The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy* 6 (October–December 1986):371–398.
- Weyland, K. (2000.) Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform. Nashville, TN, mimeo.
- Wilczyński, W. (1996.) Uczy się od Chilijczyków! In: Piñera, J. *Bez obawy o przyszłość*, Warsaw: Centrum im. Adama Smitha and Fundacja im. Hugona Kollataja.
- Williamson, J. (1994.) In Search of a Manual for Technopols. In: Williamson, J. (ed.) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2000.) What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer* 15(2):251–264.
- Williamson, John (ed.) (1990.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- World Bank (1994.) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old And Promote Growth*. Washington, DC: Oxford University Press.
- World Bank (1999.) Labor and Social Protection. Thematic Sites: Pensions, Washington, DC <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/SP?Opendocument>>.
- World Bank (2000.a) Argentina at a Glance. Washington, DC, mimeo.
- World Bank (2000.b) Bolivia at a Glance. Washington, DC, mimeo.
- World Bank (2000.c) Peru at a Glance. Washington, DC, mimeo.
- World Bank (2000.d) Uruguay at a Glance. Washington, DC, mimeo.

S engleskog prevela
Marijana Javornik Čubrić

Summary

THE POLITICAL ECONOMY OF THE PENSION REFORM IN LATIN AMERICA

Katharina Müller

German Development Institute (DIE), Bonn; Germany

Ten years after the Chilean precedent, a wave of pension privatisations started sweeping Latin America. By now, a total of ten countries in the region have opted for a full or partial shift from a Bismarckian-style pay-as-you-go scheme to private pension funds. This radical change in retirement provision defies conventional wisdom in welfare state research: political scientists, sociologists and economists have long coincided in stressing the resilience of the existing retirement arrangements. Hence fresh research into the political making of old-age security reform is needed. Here, the cases of Argentina, Bolivia, Peru and Uruguay are analysed comparatively, in order to contribute to the broader body of literature on the political economy of policy reform.

The paper explains how a paradigm shift in social security can be politically feasible under democratic regimes. The driving forces proved to be Ministries of Finance and Economics, backed by policy advice and financial support from the international financial institutions, while many local pressure groups opposed structural pension reforms. Their room for manoeuvre was shaped by economic conditions, political and institutional factors and by the role of earlier policy choices. The paper also stresses the strategic importance of the reform design, pointing to cases of strategic bundling, tactical packaging and compensation.

Key words: pension reform, privatisation, Latin America.