

IX jornadas de Investigación de la Facultad de **Ciencias Sociales**

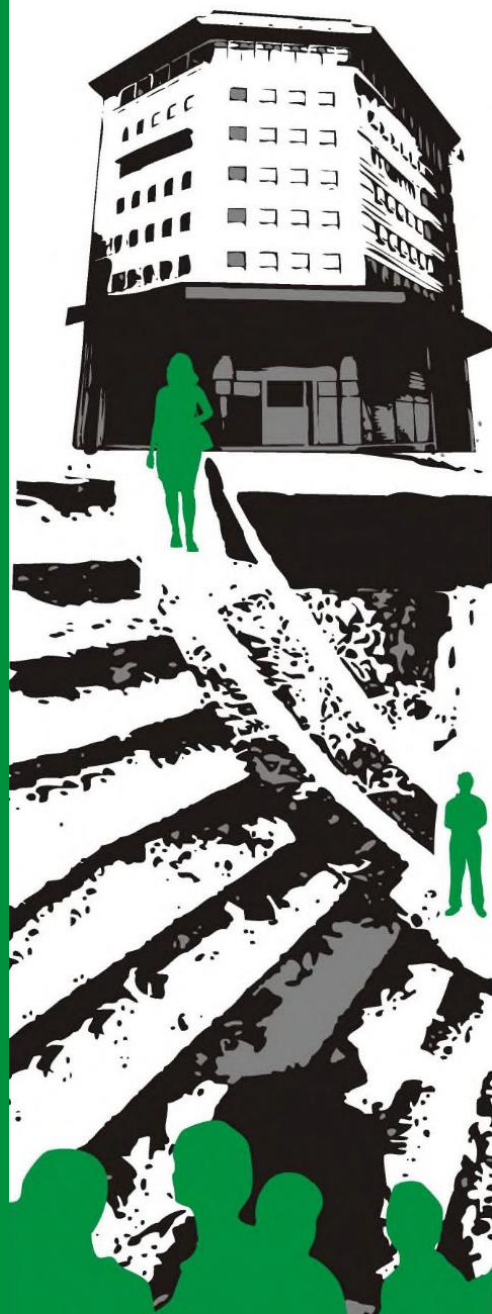
Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

La creación del Banco de Previsión Social en 1967

Gabriel Bucheli



**Ponencia para las Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales.
13 a 15 de setiembre de 2010**

Título: La creación del Banco de Previsión Social en 1967

Autor: Gabriel Bucheli¹

Resumen

La crisis estructural que evidenciaba el sistema de previsión social en Uruguay en los años 60, en términos financieros y de gestión, llevó a una secuencia de diagnósticos y propuestas transformadores que involucraron a numerosos actores políticos, técnicos y sociales. La creación de un organismo unificador de una parte de las prestaciones sociales, en particular las de jubilación, fue el resultado de una percepción generalizada de que esa era la vía para la resolución de las diversas dimensiones del problema. Sin embargo, la creación del BPS en el marco de la reforma constitucional de 1966, no fue el resultado de un debate entre los múltiples autores. Muchos asuntos relativos a las características del órgano quedaron pospuestos: ¿cuáles serían los servicios que abarcaría?, ¿qué pasaría con las Cajas paraestatales?, ¿qué ocurriría con los riesgos de corto plazo, es decir, Asignaciones Familiares, seguros de maternidad, enfermedad y desempleo? Si bien los legisladores que propiciaron la creación del BPS dejaban abierta la incorporación del conjunto de riesgos a esta institución, su concreción iba a depender de nuevos acuerdos políticos que no aparecían como evidentes.

Palabras claves:

Seguridad Social, BPS, Constitución de 1967.

¹ Profesor de Historia. Docente en el curso de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración y en el curso de Historia del Uruguay Contemporáneo, Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR.

Introducción

Hacia mediados del siglo XX Uruguay había alcanzado una cobertura casi universal de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. Y entre los múltiples síntomas de crisis económica que el país presentaba desde 1955, las dificultades del Estado por sostener esos compromisos se hicieron notorias.

Si por su propia naturaleza la previsión social es un asunto de gran sensibilidad para el conjunto de la sociedad, esa misma universalización provocó, ante la percepción de las dificultades para su sostenimiento, la reacción de los principales actores sociales y políticos. Así fue que la propuesta de cambios de orden institucional en la seguridad social ingresó en la agenda de los partidos políticos. Por su parte, los sindicatos de trabajadores y de jubilados reforzaron sus plataformas reivindicativas en la materia. Además, vino a sumarse el diagnóstico y propuesta de técnicos y académicos, cuya manifestación más clara fue el plan de desarrollo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de 1965.

Este capítulo pretende recoger evidencias de la crisis que el sistema previsional mostraba en la primera mitad de los años 60 y cómo, con fundamentos diversos, se comulgó con la idea de centralizar el sistema, lo que culminaría con la aprobación por vía plebiscitaria de la creación del Banco de Previsión Social en 1966, como componente de la reforma constitucional aprobada ese año.

1. La situación del sistema previsional hacia la primera mitad de los años 60.

1.1. Aspectos institucionales

Hacia 1928 existían en Uruguay tres Cajas estatales de jubilaciones y pensiones² y un sistema de pensiones no contributivo a la vejez e invalidez.

² Eran la Caja Escolar, creada en 1896, la Civil, de 1904, y la de Industria y Comercio, de 1928.

La crisis de los años 30 frenó la expansión de estas políticas, y tal vez explique el intento de reorganización que se produjo en 1934, cuando las tres Cajas estatales se unificaron en una sola, con integración tripartita, que pasó a denominarse Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos³. A partir de los años 40 se produjeron novedades, con la incorporación de nuevos sectores al beneficio jubilatorio -en 1942 el servicio doméstico y en 1943 los trabajadores rurales- y la descentralización del sistema en 1948, separándose la Caja estatal existente en tres: a) la de Industria y Comercio, b) la Civil y c) la de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez. En sus directorios desaparecía la integración tripartita y con ello la participación de los representantes de empresarios y trabajadores. Desde la aprobación de la Constitución de 1952, los Directorios de las Cajas- como los de todos los organismos públicos- pasaron a integrarse con cinco miembros, bajo la fórmula que se conoció como “el 3 y 2”, es decir, tres directores del lema mayoritario en las elecciones nacionales y dos del lema ubicado en segundo lugar. Esta fórmula de coparticipación, concebida como garantía para los dos partidos mayoritarios en el control de los asuntos del Estado, devino, según la crítica general, el motor de un clientelismo que afectó el funcionamiento del sistema.

En paralelo, se habían creado diversas cajas de jubilaciones y pensiones que ampararon a grupos de trabajadores particulares: militares (1911), bancarios (1925), escribanos (1941) y profesionales universitarios (1954).

Asimismo, entre las décadas del 40 y 50 se sancionaron nuevas leyes que contemplaron la protección de la familia, la maternidad y el riesgo de desempleo. Se destacó en ese sentido la implementación, en 1943, de las Asignaciones Familiares, dentro de la ley que creaba los Consejos de Salarios. En 1950 esos servicios fueron centralizados en el Consejo de Asignaciones Familiares, con integración tripartita.

1.2. Caracterización del sistema previsional hacia 1960

Todos los analistas coinciden en subrayar lo avanzado del caso uruguayo en materia de legislación laboral y seguridad social. *“Uruguay fue un pionero en América Latina hasta la década del 50, cuando el sistema ofrecía una cobertura más completa que la de cualquier otro país de la región”* (Finch, 2005: 58).

³ Otra novedad era que el sector patronal adquiría el derecho a la jubilación.

El desarrollo alcanzado por este sistema adquirió incluso un papel simbólico en la sociedad uruguaya. “*Los programas de seguridad social, en Uruguay, son una parte del ser nacional...*”. Su desarrollo “*ha sido percibido por la sociedad uruguaya como uno de los principales factores de identidad nacional*” (Saldain 1995: 9). “*La jubilación y la “casita”, he ahí la única meta de miles y miles de nuestros ciudadanos*”, sentenciaba Carlos Quijano en 1934⁴.

Un rasgo distintivo del sistema era su marcada descentralización, dada la progresiva incorporación de sectores del trabajo por un lado, y de los diversos riesgos por otro, que llevó a una multiplicidad de instituciones estatales, paraestatales y privadas. Este proceso ha sido definido como “*desparejo y estratificado, sensible a las prestaciones de los grupos de presión y de los partidos políticos*” (Sienra 2006 a: 88).

¿Cómo explicar esta extensa y temprana legislación social que distinguía a este país de los del resto del continente? Henry Finch plantea dos respuestas. Por un lado, “*...deben buscarse en las necesidades del sistema político mismo*” (Finch 2005: 62). Según el historiador británico, los “*objetivos bismarckianos*” del sistema suponían integrar a la nueva población trabajadora, mayoritariamente de origen inmigrante, y por ende sin lazos de lealtad hacia los partidos políticos existentes, en la estructura institucional tradicional. Esto explicaría el carácter eminentemente urbano de las políticas sociales, que Finch subraya como su principal limitación.

Otra explicación remite a una política expresa frente al exceso de oferta de trabajo previo a los años 30 y la consecuente dificultad del país por retener a una parte mayor de los inmigrantes que llegaban al Río de la Plata. “*Una legislación que reducía las horas de trabajo diarias y daba derechos jubilatorios luego de períodos de servicio comparativamente cortos, tenía que aumentar la demanda efectiva de trabajo y al mismo tiempo promover la movilidad social, ofreciendo la perspectiva de un progreso personal acelerado*” (Finch 2005: 65).

1.3. Las críticas a su funcionamiento

Si bien la situación se volvió crítica en los años 50, Finch anota que muchas de las Cajas tuvieron dificultades financieras a los pocos años de su fundación. Pero “*hacia*

⁴ *Acción*, 1º de febrero de 1934. Tomado de Caetano y Rilla (1994), *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al MERCOSUR*, CLAEH-Fin de Siglo, Montevideo, p. 187.

1960 el sistema se había corrompido a tal punto que sus funciones originales eran casi irreconocibles, aunque una de las causas de esa corrupción –la crisis económica– también fuera atribuida al propio mecanismo de la seguridad social, especialmente por observadores extranjeros” (Finch 2005: 65).

Los factores que contribuyeron a profundizar las dificultades financieras pueden ser resumidos así (Saldain 1995: 18-19; Ferreira-Coimbra y Forteza 2004: 28; Finch 2005: 65-72; Garcé 2002: 72; CECEA 1966: 395-401):

- la forma desordenada y casuística en que fue construido el sistema (incoherencias, duplicaciones, falta de controles);
- ineficiencia de su administración (costos internos estimados en 6,5% de sus pagos);
- “generosidad” en la habilitación para sus beneficiarios⁵;
- directorios partidizados que desarrollan prácticas “clientelísticas”, otorgando un importante número de prestaciones, supuestamente contributivas, a personas que no habían contribuido;
- envejecimiento de la población⁶;
- evasión en los aportes estimada en un 20% por la CIDE;
- desvalorización de las reservas de las Cajas por efecto de la inflación.

En síntesis, se puede afirmar que en la década del sesenta “...*la real función del sistema dejó de ser la protección de los necesitados, para convertirse en la arbitraria distribución de protección inadecuada como instrumento para limitar las tensiones sociales en beneficio de los grupos políticos*”. (Finch 2005: 71).

2. Los partidos políticos: crítica y propuesta

2.1. La mirada desde la política partidaria

Desde el ángulo de la política partidaria, la mirada crítica al funcionamiento del sistema provino de varias vertientes del espectro ideológico, y apuntaba principalmente a las prácticas clientelísticas que el sistema alimentaba.

⁵ Según la CIDE, en 1965, los trabajadores de la industria y el comercio uruguayos eran los que tenían la edad de retiro más baja de los cincuenta y siete países de la OIT. Garce 2002: 72.

⁶ En 1929, el 5% de la población total tenía más de 60 años; en 1975, el 14%.

Por un lado, era visible desde tiempo atrás la preocupación de los sectores conservadores⁷, apegados a su histórica desconfianza de aquello que supusiera “excesos” en las potestades que el Estado asumía. Precisamente, había sido el régimen terrista el que había puesto en práctica la unificación del sistema jubilatorio estatal en 1934, y la idea de centralizarlo en un Banco de Previsión Social (BPS) fue lanzada en 1958 por la alianza herrero-ruralista. La defensa de esa creación fue presentada en el libro de un colorado de larga trayectoria conservadora, el Dr. Alberto Demicheli, que comentaremos más adelante.

Cuando el herrero-ruralismo asumió la conducción mayoritaria del gobierno en marzo de 1959, era evidente que, entre el conjunto de dificultades económicas a enfrentar, el sostén financiero del sistema jubilatorio constituía una pesada carga. Ya al asumir como Presidente del Consejo de Gobierno, el 1º de marzo de 1959, el Dr. Echegoyen sostuvo que “*había que solucionar el gravísimo problema de las Cajas de Jubilaciones*” (González 1960: 38). En ese sentido, la referencia a que el nuevo gobierno recibía una “*herencia maldita*” que dejaba al país “*el régimen depuesto*” de sus antecesores batllistas, fue recurrente en la prensa nacionalista durante aquellos años⁸.

La posición de los partidos de izquierda también era fuertemente crítica, viendo en el manejo de los beneficios sociales un instrumento para la perpetuación en el poder de los partidos históricos. “*En 1948, los partidos tradicionales trajeron la separación de las Cajas*” diría el diputado comunista Enrique Rodríguez, según él, como “*un instrumento para tener más posibilidades de ubicar gente en sus Directorios. En aquel momento había un solo instituto... se formaron luego tres cajas y se aumentaron a tres las posibilidades de reparto...*” (DSAG 1966: 475). El enfoque del dirigente socialista Vivían Trías complementa esta visión, denunciando la “*compra de votos al precio de*

⁷ Entre estos sectores, cuyas fronteras no son siempre simples de delimitar, militaron, desde la perspectiva partidaria, el herrerismo, las corrientes no batllistas del Partido Colorado y, desde los años 50, el ruralismo de Nardone; desde el campo corporativo, el conjunto de las cámaras empresariales. La mirada de estos sectores se sintetizaba en la crítica al llamado “Estado batllista”, aunque un análisis más sereno difícilmente pueda deslindar de responsabilidades a los “conservadores” en el crecimiento del Estado. Las diversas fórmulas que conoció la coparticipación entre los lemas mayoritarios se constituyeron en vehículos para consagrar ese crecimiento. Las consecuencias del mencionado sistema del “3 y 2” eran las más señaladas en la primera mitad de la década del 60.

⁸ Expresiones de este tenor son recurrentes, a diario, en el periódico herrerista *El Debate*, en los primeros meses de 1959.

*jubilaciones, empleos y prebendas que pudre, día a día, la conciencia colectiva de este país. Para el batlle-herrerismo la corrupción es una necesidad política”*⁹.

Que la forma de administración del sistema se mostraba agotada a los ojos de casi todos los sectores políticos¹⁰, quedó evidenciado cuando Aquiles Lanza, diputado del batllismo “quincista”, encargado de defender durante la sesión de la Asamblea General, en agosto de 1966, la creación del BPS, sostuvo que con ello se sustituirían los quince miembros de origen político -cinco por cada una de las tres Cajas- por cuatro “... *procurando por todos los medios posibles de erradicar la politiquería de los institutos que orientan la seguridad social. Significa, además, un propósito definido de disminuir las posibilidades de los partidos políticos en cuanto a la colocación de representantes de sus respectivos sectores en la dirección de estos organismos...*” (DSAG 1966: 476).

2.2. Propuesta de creación de un Banco de Previsión Social

La idea de centralizar la administración de varios de los beneficios sociales existentes en el país se planteó desde fines de la década del 50.

En 1958, diversos sectores conservadores¹¹ del espectro político uruguayo lanzaron la propuesta de creación de un Banco de Previsión Social. Esta propuesta tomó cuerpo bajo la fórmula de la reforma constitucional, cuyo eje fundamental no era precisamente ese, sino el de poner fin al sistema colegiado de gobierno. Faltos de acuerdos políticos más amplios, los intentos de reforma constitucional por la vía plebiscitaria fracasaron. Ligada como quedaba la reforma del sistema jubilatorio a dicha reforma constitucional, su aplicación quedó inviabilizada. Otro fracaso similar ocurrió en 1962¹².

Será recién en 1966, cuando fracciones mayoritarias de ambos partidos tradicionales acuerden las pautas para una reforma constitucional, que se abrirá el camino para la creación del nuevo ente rector del sistema previsional estatal uruguayo.

⁹ *El Sol*, 18 de agosto de 1959, p. 3.

¹⁰ En un sentido contrario cabe acotar que el senador del batllismo “catorcista”, López Toledo presentó en 1958 un proyecto por el cual “*la Caja de Jubilaciones Escolares pasaría a separarse de la Civil, retornando a su condición primitiva de Instituto independiente*”, propuesta que favorecía una tendencia descentralizadora. Tomado de *Marcha*, 19 de setiembre de 1958, p. 7.

¹¹ La alianza herrero-ruralista, la Unión Cívica y la Unión Demócrata Reformista del colorado Alberto Demicheli.

¹² Esta vez la propuesta nació de la alianza electoral entre Echegoyen y Nardone.

Pero más allá de los fracasos anteriores, la defensa que de la propuesta original, la de 1958, hiciera el Dr. Alberto Demicheli¹³, resulta en perspectiva histórica un antecedente de la creación del BPS y su fundamentación jurídica más precisa (Demicheli 1958: 81-90).

La creación de este organismo, así como la del Banco Central, estaba concebida como parte de la voluntad de “*descolegializar y despolitizar las instituciones públicas*” que el conjunto de la reforma conllevaba. En lo concreto, proponía que, para garantizar los derechos jubilatorios, tal como estaba establecido en la carta magna desde 1934, el Estado debía asegurar una organización eficiente de los institutos públicos encargados de su prestación. Esa eficiencia requeriría de la aplicación de tres elementos básicos: la **organización bancaria** de los servicios, el carácter preceptivo de **servicio autónomo** de la nueva institución, y la integración en su directorio con **mayoría de los usuarios**. Analicemos uno a uno estos puntos bajo la óptica de Demicheli (1958: 81-90).

En primer término, ¿por qué la denominación de “Banco”? Demicheli lo explica desde su interpretación histórica del papel que los entes autónomos habían jugado hasta entonces en el Uruguay. Mientras los entes “*industriales y comerciales*¹⁴ *han fracasado rotundamente, comprometiendo cuantiosos patrimonios, y sacrificando los fundamentales servicios que prestan*”, los tres grandes bancos del Estado¹⁵ habían logrado superar el pernicioso efecto de la política, “*quizá por acción de su propia mentalidad bancaria y de su fuerte espíritu de cuerpo*”, o porque “*los métodos de organización bancaria han neutralizado su intensa politización directiva*”. Por ello se espera que “*la misma “mentalidad” bancaria, bajo idénticos métodos*”, aporte al saneamiento de la administración de los beneficios sociales. Más allá que pueda reprocharse un cierto aire de “pensamiento mágico” en la línea argumental de Demicheli en lo relativo a este punto, es claro que su opinión se cimentaba en una profunda confianza en los procedimientos propios del sector financiero.

En segundo término, darle a los servicios jubilatorios carácter de servicio autónomo por expresa consagración constitucional, pondría fin a la “*voluntad*

¹³ Nacido en 1896, desempeñó en su juventud la carrera militar. Retirado como capitán, se dedicó a la vida política en filas del Partido Colorado. Fue diputado, senador y ministro en varias oportunidades. Acompañó el golpe de Estado de Terra en 1933. Fue Presidente del Consejo de Estado durante la dictadura cívico-militar y presidente provisional de ese régimen entre junio y setiembre de 1976, falleciendo en octubre de ese año.

¹⁴ Aunque no los nombre, se refiere, seguramente, a ANCAP, UTE, AFE, OSE, PLUNA y SOYP. No olvidemos la trayectoria antibatllista, entendida como antiestatista, de Demicheli en su larga carrera política.

¹⁵ Menciona al BROU, el BSE y el BHU.

contingente y cambiante del legislador”. El BPS así creado tendría “*pleno derecho a reivindicar en cualquier momento su personalidad ante los demás poderes públicos, sus garantías constitucionales, y hasta la prestación del propio servicio que constituye su razón de ser*”.

El tercer principio evocado por Demicheli, relativo a la integración del directorio del nuevo organismo, estaba íntimamente relacionado con la cuestión de la autonomía. Para el autor, garantizar esa autonomía suponía superar la asignación de cargos en los directorios por el sistema del “3 y 2”, “*fracasado y peligroso sistema, que hace tambalear hoy todo el fundamental andamiaje de la previsión social*”. Aún más, se le otorgaría mayoría a los usuarios¹⁶. De los siete directores, solo tres serían representantes del Estado, en tanto los otros cuatro corresponderían a la representación gremial -dos por los empleados y obreros, uno por los jubilados y otro por los empresarios- , aunque mediante elección indirecta, ya que los designaría el Consejo de Ministros de tres ternas propuestas, una por cada corporación. Y para impedir todo predominio sectorial, se agregaba que toda decisión del directorio debería adoptarse con cinco votos conformes.

3. La mirada de los técnicos: el informe de la CIDE

A comienzos de los años 60, la evidencia del carácter estructural de la crisis económica del país encontró en el seno de la CIDE un escenario propicio para que un conjunto de técnicos y académicos de variado origen político elaboraran un profundo diagnóstico de la situación económica del país, así como las bases para un plan de desarrollo a diez años. Entre los diecinueve grupos de trabajo consagrados al diagnóstico económico se encontraba el de “Mano de obra / Previsión Social”, de cuyas conclusiones emanaría un plan específico de “Reforma de la Seguridad Social”. Según Garcé, ésta se limitó a proponer “*algunas ideas para la reforma del sistema*” (Garcé 2002: 72). En la propuesta se señalaba que la seguridad social en Uruguay atendía fundamentalmente la etapa pos-activa, y descuidaba la atención de otros aspectos (políticas de empleo, accidentes profesionales, asignaciones familiares). Esas carencias contrastaban con algunos de los beneficios que el sistema otorgaba y que “*resultan*

¹⁶ Es interesante observar que la propuesta de 1958 da mayoría en el Directorio a los gremios sobre los representantes partidarios. La fórmula finalmente aprobada en 1966 presenta una correlación inversa. A modo de explicación tentativa, a falta de argumentación explícita por parte de los sectores políticos mayoritarios, podría considerarse que el peso cuanti y cualitativo de los sindicatos en el período que va de una propuesta a la otra –entre otras cosas, creación de la CNT- pudo haber consensuado la disminución de su cuota parte de poder entre los sectores dirigentes.

menos justificados dada la comprometida situación económico-financiera del sistema". El plan, que según Finch seguía los consejos de la OIT en la mayoría de sus recomendaciones, recomendaba modificar aspectos como la edad mínima y las causales jubilatorias. En materia de administración del sistema, las conclusiones no avanzaban mayormente, más allá de la fórmula que proponía "*administrar mejor y eliminar los procedimientos empíricos o irregulares que actualmente se siguen para conceder beneficios*", en lo que parece ser una cautelosa crítica a las modalidades clinteletísticas. Se agregaba que "*el País deberá realizar un rápido y profundo esfuerzo para estructurar un sistema...*" que parecía condenado al "*derrumbe financiero y económico*". (Garcé 2002: 72; Finch 2005: 70; CECEA 1966: 395-401).

¿En qué medida las recomendaciones de la CIDE fueron un incentivo para la creación del BPS? Garcé, que estudió en profundidad los impactos de la CIDE en las políticas públicas uruguayas, no enfatiza una influencia directa en esa dirección. Sin embargo, se podría considerar que la obra de la CIDE contribuyó a generalizar en los grupos dirigentes un sentido común acerca de lo imperioso que se volvía transformar las estructuras de la seguridad social en el país.

4. Los sindicatos y sus propuestas

Desde el ámbito sindical, el cuestionamiento a la situación del sistema previsional estuvo presente, si bien haya que diferenciar en este campo las demandas estrictamente reivindicativas -en defensa de los montos de las pasividades o de las condiciones de acceso a los beneficios- de las que planteaban transformaciones estratégicas que superaran los problemas estructurales del sistema. Existía por entonces una organización de jubilados que se manifestaba como portavoz del sector pasivo, la "Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas". Siguiendo la evolución de esta organización a través de su periódico¹⁷ se constata una progresiva radicalización de las posturas del movimiento. Si por momentos mostraba su adhesión a las múltiples tradiciones nacionales, expresando que "*Con nuestra lucha estaremos honrando a los Herrera, a los Roxlo, a los Batlle y Ordóñez, a los Brum, a los Sosa, a los Carnelli, a*

¹⁷ *Trabajo y Jubilación* era la publicación mensual que la Confederación editó entre 1939 y 1973. Ésta contaba además con una audición radial, "La Voz del Afiliado", desde 1947.

*los Andreoli, a los Beltrán, a los Frugoni, a los Secco Illia, a los Aureliano Rodríguez Larreta y tantos otros...*¹⁸, su descontento con el sistema político se iba afirmando, traducido en fuertes epítetos contra los gobernantes y los políticos en general.

Protagonista de largos conflictos con los poderes públicos por aumentos de las pasividades¹⁹, la Confederación reclamaba también una reforma de la Constitución que incluyera un capítulo referente a la seguridad social. En su “Plataforma Social” de abril de 1958, se planteaba que “*los Directorios de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones estarán integradas por representantes de trabajadores en actividad, de jubilados, de patronos, y del Gobierno*” y que se creara el Ministerio de Previsión y Seguridad Social (González 1960: 37)²⁰. En 1966, año electoral en el que nuevamente en el ruedo político irrumpieron las propuestas de reforma constitucional, la Confederación amplió su plataforma, con la propuesta específica de centralización del sistema: “*Nosotros reclamamos la creación del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Uruguay, con un Directorio y Comisiones Asesoras, integrados con representantes del PE y de los trabajadores y funcionarios en actividad y por jubilados*”²¹.

Hacia 1965, esta organización compartió acciones con la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), que en esos momentos se encontraba en su proceso fundacional. El marco del “Congreso del Pueblo” fue propicio para la convergencia de estas y otras organizaciones sociales, y la redacción de un “Programa de soluciones a la crisis” que abordó, entre otros puntos, el de la seguridad social.

Integrantes de la Confederación participaron en la redacción del Capítulo 6 del programa, titulado “Bienestar y Seguridad Social”. Allí se proponían una serie de “soluciones inmediatas” que, en lo atinente a las jubilaciones recomendaba, como medida de carácter institucional, la intervención de las Cajas Oficiales y su consecuente despartidización. A tales efectos debería designarse una Comisión integrada con un representante del Gobierno, delegados de empleadores, trabajadores, jubilados y funcionarios de las Cajas y técnicos de la Universidad. Esa comisión interventora supervisaría a los nuevos directorios de las Cajas, integrados de la misma manera. Solo así las Cajas dejarían de servir de “*refugio para políticos fracasados y de poderoso*

¹⁸ *Trabajo y Jubilación*, abril 1965, p. 3.

¹⁹ Se destaca una manifestación de 200.000 personas por 18 de Julio en marzo de 1964, según *Trabajo y Jubilación*, marzo 1964, pp. 1 y 3.

²⁰ La Confederación no apoyó la reforma constitucional propuesta porque no contemplaba los seis puntos de su plataforma social (González 1960: 38).

²¹ *Trabajo y Jubilación*, enero 1966, p. 1.

instrumento electoral para el acomodo de nuevos funcionarios y la concesión de jubilaciones mediante el famoso “pronto despacho””.

Como “soluciones de fondo”, se proponía un proceso escalonado de centralización del sistema de seguridad social. En una primera etapa, se crearía, para los beneficios de la vida pre-activa y activa, un Instituto de Seguridad Social, sobre la base del régimen vigente de Asignaciones Familiares que ya funcionaba como organismo tripartito. Para los beneficios de los pasivos, se unificarían las Cajas de Jubilaciones y Pensiones existentes en un solo instituto, con representación de activos y pasivos. Más a largo plazo, se fusionarían ambos institutos, conformando un solo servicio de seguridad social (CUI 1985: 89-91 y 140-146).

En la práctica, el programa del Congreso del Pueblo no tuvo repercusiones inmediatas, más allá de representar un punto crucial en el lanzamiento de la CNT²².

En síntesis, el proyecto sindical planteaba como base para la superación de la crisis la centralización del sistema. Pero, a todas luces, el programa era un reflejo del rechazo que provocaba en las fuerzas sociales inspiradas por el discurso izquierdista de los años 60, la percepción de que los desequilibrios estructurales del país eran consecuencia de los vicios de los partidos tradicionales, funcionales, desde esta perspectiva, a los intereses de las clases dominantes.

¿En qué medida la presión ejercida por fuerzas sociales, cuyo programa coincidía con el de los partidos de la izquierda, incidió en el cambio de rumbo adoptado en materia de seguridad social en 1966? No es fácil responder a esta cuestión, pero no debe descartarse como uno de los factores de incidencia. Más allá de la magra convocatoria electoral que por entonces tenía la izquierda, es cierto que el sindicalismo ganaba espacios en materia de cuestionamiento del *statu quo*.

5. La reforma de la Constitución y la creación del BPS en 1967

La reforma constitucional aprobada por plebiscito en 1966, fue el resultado de intensas negociaciones entre diversas fracciones partidarias. No es este documento la ocasión para ingresar en el intrincado proceso que llevó a su aprobación. Esa reforma constitucional tenía como eje fundamental poner fin al sistema colegiado de gobierno,

²² El programa del Congreso del Pueblo sería tomado por la CNT y, con algunas modificaciones, sería la base del programa electoral del Frente Amplio en 1971.

instaurando uno presidencialista. Lo cierto es que, bajo el manto del debate entre colegialistas y anticollegialistas, se terminó por aprobar la creación del Banco de Previsión Social.

5.1. El texto discutido y finalmente aprobado

“Artículo 195.- Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año....” (DSAG 1966: 428)

“Disposiciones transitorias y especiales:

...

M) Las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Esclares, la de la Industria y Comercio y la de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez, estarán regidas por el Directorio del Banco de Previsión Social, que se integrará de la siguiente forma:

- a) cuatro miembros designados por el PE, en la forma prevista en el artículo 187, uno de los cuales lo presidirá;*
- b) uno electo por los afiliados activos;*
- c) uno electo por los afiliados pasivos;*
- d) uno electo por las empresas contribuyentes...” (DSAG 1966: 437).*

5.2. La cuestión de la paternidad acerca de la idea de crear un BPS

En relación a la creación del BPS, los parlamentarios nacionalistas y ruralistas que intervinieron en el debate constitucional en la Asamblea General lo hicieron para reafirmar su paternidad sobre esta idea. Alembert Vaz insistió en recordar que era *“una bandera del Partido Nacional, invocada desde hace mucho tiempo e incluida en los anteriores proyectos de reforma constitucional”*. Ricardo Planchón agregó que la creación de ese ente era *“otro de los grandes anhelos de Benito Nardone...”*. Walter Santoro también insistió sobre este aspecto: *“El proyecto de 1958 creaba el BPS; recogía esa idea que movilizó con enorme gravitación, con extraordinario alcance y con una profunda repercusión popular a importantes núcleos de ciudadanos del país”*.

Repasando aquel proyecto, recordó que era similar al que se discutía en ese momento, salvo en lo relacionado con la conformación de su directorio²³ (DSAG 1966: 452, 458 y 472).

Sin embargo, otro nacionalista, manifestó su desconfianza en una Constitución que parecía reforzar algunos resortes estatistas. Ángel María Gianola tomó la palabra en nombre de la corriente del Partido Nacional que no apoyaba la reforma en discusión²⁴. Aduciendo que el proyecto no era realmente interpartidario, como alegaban sus defensores, sino un acuerdo de fracciones de los partidos blanco y colorado, afirmó que *“se impusieron los puntos de vista del batllismo... Alguien dirá que el texto colorado y el pactista recogen algunas aspiraciones comunes con las prestigiadas por el nacionalismo en su proyecto, pero a nuestro juicio sólo en el rótulo. Se menciona el Banco Central y el Banco de Previsión, pero la filosofía que está detrás de todo el proyecto colorado, así como del pactista, revela la persistencia del batllismo en sus viejos enfoques estatistas, de falta de confianza en la capacidad propia de la comunidad para el autocontrol y el planeamiento de sus esfuerzos, el desprecio por la iniciativa individual y suseudoliberalismo inerme y sin contenido, para seguir jugando con una fachada de avanzada progresista. El proyecto pactista, aquejado de estos defectos, ignora y excluye principios fundamentales para un orden social regularmente tutelado en el Estado moderno de derecho.”* (DSAG 1966: 409).

Los batllistas partidarios de la reforma no abundaron en torno a la cuestión de la paternidad, asumiendo, tal vez, que ésta efectivamente correspondía al partido históricamente rival, aunque la fundamentación general que del proyecto de reforma hiciera el diputado quincista Julio M. Sanguinetti²⁵ seguía un estilo discursivo propio de la tradición intervencionista del batllismo, ahora con una indudable influencia del pensamiento cepalino²⁶. En relación a la creación del BPS, así como del BCU y de la OPP, sostenía que era un camino *“hacia una efectiva planificación administrativa”*. Estas creaciones debían ser vistas en un marco general: *“De esta forma, entonces, aumentando el período de gobierno, inscribiendo a los Entes Autónomos a la política*

²³ Como ya dijimos, la propuesta de 1958 dejaba en minoría en el Directorio a los representantes partidarios frente a los de los usuarios.

²⁴ No apoyaban el proyecto los herreristas de Echegoyen y un sector de la UBD.

²⁵ Acerca de su fundamentación de la creación del BPS en la reforma constitucional, véase Sanguinetti y Pacheco Seré 1967: 189-192.

²⁶ Garcé ha puesto en evidencia la influencia del pensamiento de la CEPAL y del diagnóstico y el plan de la CIDE en los sectores dirigentes uruguayos (Garcé 2002).

general de la Administración, procurando una nueva integración de los Directorios de los Entes Autónomos y procurando su despolitización, dando nuevas formas jurídicas para la vida económica del país y creando órganos como los señalados, que importan la presencia de los elementos técnicos, perseguimos que la Administración se encarrile por un sendero de progresiva eficacia que haga de ella un instrumento de felicidad y de progreso...” (DSAG 1966: 443)

5.3. Las críticas de los legisladores comunistas.

Varios aspectos preocuparon a los legisladores comunistas en relación a la creación del PBS²⁷. Aunque las largas intervenciones de los diputados Massera y Rodríguez tuvieron como sustento dejar en claro su desconfianza y rechazo a las propuestas de los partidos tradicionales, sus críticas obligaron a los defensores del proyecto a fundamentar la creación del BPS, debate en el que unos y otros explicitaron su preocupación por superar los dilemas del sistema, así como se desnudaban algunos puntos oscuros que la propia creación presentaba.

En primer término, Massera denunció la aparente vaguedad de los artículos que sustentaban la creación del BPS. El legislador comunista cuestionaba el uso del término “coordinar” (véase el Art. 195): ¿se suponía que el BPS coordinaría a las Cajas preexistentes sin disolverlas²⁸? En ese caso, ¿seguirían existiendo sus directorios? Massera planteó la contradicción con el uso, entre las disposiciones transitorias, del verbo “regir” (véase la Disposición transitoria M), ya que su aplicación parecía dar al BPS un rango rector por encima de las Cajas. En este caso, ¿dichas Cajas dejarían de existir? *“Si quiere decir que las Cajas desaparecen por completo y se refunden en el Banco, sería una cosa clara, con la que se puede estar de acuerdo o no, pero sería clarísima... Pero si no es así... es oscuro”*.

Preocupaba también a los comunistas la dilatoria que el artículo 195 planteaba en su cometido de *“organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año”*. Esto, según Massera, entrañaba *“un peligro, y es que todos sabemos por experiencia que las leyes que la Constitución prescribe que deben dictarse, muy a menudo pasan años o decenios sin*

²⁷ El Partido Comunista se oponía a esta reforma constitucional y apoyaba otra que era presentada como “la de los sindicatos”.

²⁸ Cabe recordar que las Cajas estatales estaban regidas por directorios compuestos de cinco miembros, nombrados por el sistema del “3 y 2”.

que eso ocurra...”. Estas preocupaciones eran expresión de una preocupación mayor. Una vez creado el BPS, ¿qué beneficios sociales organizaría?

Luego de aclarar que *“no es por oposición a la centralización de los servicios de seguridad social que vamos a formular a continuación algunos reparos”*, Massera se preguntaba: *“¿Qué va a pasar cuando se apruebe esta ley por la cual todo eso, en principio, está destinado a ser centralizado por un solo organismo? Y enfatizaba en el “grave peligro [de que] los partidos tradicionales se vean frente a una torta tan suculenta –que no será solo la ya muy grande torta de las Cajas de Jubilaciones, sino que a ello se incorporará las asignaciones familiares, los seguros de enfermedad, etc.”*

El legislador comunista defendió un camino inverso en la centralización, que, según él, en el parlamento venía defendiendo no solo su partido, sino, entre otros sectores, la Lista 99 del Partido Colorado. Esa idea era la de *“transferir al Consejo de Asignaciones Familiares funciones que actualmente, por ejemplo, están en manos de las Cajas de Jubilaciones”*. La razón era *“eludir la politiquería imperante en las Cajas de Jubilaciones y colocar los problemas laborales en organismos de integración tripartita... que aunque tengan defectos, éstos son infinitamente menores que los que tienen los entes y los servicios descentralizados por culpa del tres y dos y de otras cosas.”* En resumen, la preocupación central de los comunistas era la de resolver como se distribuiría el control político de los beneficios sociales entre los partidos mayoritarios y las fuerzas sociales; sobre éstas, en particular en los sindicatos de trabajadores, la influencia de los comunistas era notoria (DSAG 1966: 472-476).

5.4. La defensa del proyecto de creación del BPS

El principal defensor en la Asamblea General de la fórmula propuesta en la reforma constitucional para la creación del BPS fue el diputado del batllismo Lista 15 Aquiles Lanza. Respondiendo a los cuestionamientos de los diputados comunistas, sostuvo que con la creación del BPS se iniciaba un proceso gradual de centralización del sistema de seguridad social, insistiendo en sus propósitos racionalizadores y redistributivos: *“el Directorio del BPS administrará las tres Cajas de Jubilaciones estatales, que mantienen su descentralización operativa, funcionando en sus edificios, con su aparato administrativo, que será el que controlará todo su funcionamiento, pero vinculado en su administración a un solo organismo: al BPS, que tendrá más adelante*

la función de convertirse en el organismo centralizador de toda la seguridad social del país, como es lo natural y lo deseable, que haya un organismo que coordine, que controle, que dirija toda la seguridad social del país, inclusive los seguros de enfermedad e inclusive las asignaciones familiares...". "De tal modo que entendemos que lo que señalamos en el artículo 195 es el propósito de unificar la política de seguridad social en el país, y que sea este organismo el que, en definitiva, marque las orientaciones racionales y cree una política de seguridad social que en este momento no existe, ya que ahora existen seguros sociales separados, inclusive, anárquicos, con funciones distintas. Y nosotros queremos que se racionalice este aspecto fundamental de la política nacional que en gran parte podrá permitir la política de redistribución de la riqueza nacional a corto plazo." (DSAG 1966: 473-476).

5.5. La efectiva creación del BPS

Cumpliendo con lo aprobado por el cuerpo electoral en noviembre de 1966, el Presidente de la República electo en la misma instancia, el Gral. (r) Óscar Gestido, al asumir su cargo el 1º de marzo de 1967, decretó la intervención de las tres Cajas de Jubilaciones, cuyos directorios se consideraba habían caducado, y su sustitución por el Directorio del nuevo Banco de Previsión Social. Fueron designados interinamente los cuatros integrantes correspondientes al Poder Ejecutivo: el Dr. Julio César Espínola (Presidente), el Dr. Tomás G. Brena, el Dr. José Zubillaga y el Esc. Julio Sanguinetti.²⁹

6. Conclusiones

La creación del BPS dentro de la reforma de la Constitución de 1967 parece ser la culminación de un proceso en el cual el conjunto de los partidos políticos llegó a la conclusión de la necesaria centralización del sistema previsional estatal. Pero habiendo quedado ligado a la concreción de una reforma constitucional, el proyecto navegó durante al menos ocho años en las tormentosas aguas de los acuerdos entre múltiples fracciones de los partidos. La percepción de que el sistema transitaba hacia una situación que se volvía insostenible, sumado a las recomendaciones de organismos

²⁹ *Trabajo y Jubilación*, febrero 1967, p. 2.

técnicos y a la presión de fuerzas sociales que pugnaban por su reinstitucionalización, parecen ser los argumentos de este aparente consenso general.

Sin embargo, la fórmula finalmente adoptada creaba un nuevo ámbito institucional pero dejaba abiertas muchas posibilidades que el parlamento debería resolver en el plazo de un año mediante una ley. Entre los aspectos a concretarse, estaba el de cuáles serían los servicios que el Banco abarcaría. Si en principio los beneficios centralizados eran los correspondientes a las tres Cajas estatales existentes, que cubrían los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, ¿qué pasaría con las Cajas no estatales?; ¿qué ocurriría con los riesgos de corto plazo, es decir las Asignaciones Familiares, los seguros de maternidad, enfermedad y desempleo? Si bien los legisladores que propiciaron la creación del BPS dejaban abierta la incorporación del conjunto de riesgos a esta institución, su concreción iba a depender de nuevos acuerdos políticos que no aparecían como evidentes.

Cabe subrayar que el argumento central que sustentaba la creación del BPS era el de la racionalización del sistema para superar sus ineficiencias. Y, la madre de todas las ineficiencias parecía ser –a los ojos de conservadores y progresistas, blancos y colorados, sindicatos y técnicos- la llamada “politiquería” que había llevado a la corrupción del sistema. Más allá del espíritu autocrítico que esta observación pudiera significar tanto desde el plano político-partidario como desde el social, parecía evidente que su superación no dependería de la creación de un ente, sino de la transformación de las prácticas utilizadas o, eventualmente, de la legislación que las regulara. En este sentido, la participación de los gremios en el sistema en la administración del ente era presentada como un antídoto. El hecho de que su reglamentación y puesta en práctica demorara varios años³⁰ –aún sin tener en cuenta los años de dictadura- puede ser achacado a una clásica lentitud de los procedimientos o tal vez, a la frágil voluntad de los partidos por aceptar mecanismos de control social en los organismos de conducción de la cosa pública.

³⁰ La integración de representantes de trabajadores, empresarios y jubilados se concretó en 1992.

BIBLIOGRAFÍA

Bruni, Jorge (1997): “Propuestas de la seguridad social hacia el futuro”, en Representación de los trabajadores en el Banco de Previsión Social (RDT- BPS), *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

CECEA (1966), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1965-1974. Elaborado por la CIDE. Compendio*, Imprenta Escuela Don Orione, Montevideo.

Colotuzzo, Luis A. (1997): “La seguridad social en Uruguay”, en RDT- BPS, *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

CUI (1985), *El Pueblo delibera. El Congreso del Pueblo veinte años después*, Centro Uruguay Independiente, Serie Estudios 1, Montevideo.

De los Campos, Hugo (1997): “Los plebiscitos y la seguridad social”, en RDT- BPS, *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

Demicheli, Alberto (1958), *La reforma Constitucional Anticolegialista. Bases y fundamentos*, Talleres Prometeo, Montevideo.

Duarte, Luis (1997): “Los últimos 25 años de la seguridad social uruguaya. Un proceso de reversión y resistencia”, en RDT- BPS, *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

Ermida Uriarte, Oscar; Grzetich, Antonio (1991): “La estructura de la seguridad social, su evolución y situación actual” en *La Seguridad Social en el Uruguay*, Segunda Edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Ferrari, Ariel (1997): “Acciones del PIT-CNT frente a la seguridad social”, en RDT- BPS, *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

Ferreira-Coimbra, Natalia y Álvaro Forteza, Álvaro (2004), *Protección social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990-2000*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

Finch, Henry (2005), *La economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Forteza, Álvaro (1999): *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

Forteza, Álvaro (2005), *Entendiendo la reforma de la seguridad social en Uruguay. Estudios de la Seguridad Social*. Documento de trabajo elaborado para el proyecto "Understanding Reform, the Uruguayan Case" realizado en el marco de la Global Development Network.

Garcé, Adolfo (2002), *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Ediciones Trilce, Montevideo.

González, Adela Paulina (1960), *Don Paulino. Escuchando y leyendo a mi padre*, Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas, Montevideo.

Lagomarsino, Gabriel (1997): "Una visión de la reforma de la Seguridad Social Uruguaya. EL marco general, sus características, sus consecuencias...", en RDT- BPS, *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

Mesa-Lago, Carmelo (1994), *La reforma de la Seguridad Social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, INCAE, Quito.

Mesa-Lago, Carmelo – Bertranou, Fabio (1998): *Manual de economía de la seguridad social*. ClaeH, Montevideo.

Murro, Ernesto (1997): “Balance de la representación de los trabajadores en el BPS 10/1992-06-1997”, en RDT- BPS, *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*; La República, Montevideo.

Nahum, Benjamín et al (1989), *Crisis Política y recuperación económica. 1930-1958*. Historia Uruguay, Tomo 7, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Ramos Olivera, Julio (1999), *Reforma de la previsión social. Piedra angular del gobierno de coalición*; Iconoprint, Montevideo.

Saldain, Rodolfo (1995), *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley 16.713 de 3 – IX – 1995*. Fundación de cultura universitaria, Montevideo.

Sanguinetti, Julio María y Pacheco Seré, Álvaro, (1967), *La nueva Constitución*, Editorial Alfa, Montevideo.

Sienra, M. (2006 a), *La evolución del sistema de Seguridad Social en Uruguay y sus efectos sobre la inequidad de la economía. 1968-1986*, FCEA, Trabajo de Investigación Monográfica para la obtención del Título de la Licenciatura en Economía, Montevideo.

Sienra, Mariana (2006 b), “Las clases pasivas civiles y militares en Uruguay”, *Boletín de Historia Económica, Año IV, No. 5*, Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.

