

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

## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Entre el Estado y el  
mercado, la gestación  
de la reforma de  
1995: ¿una reforma  
"a la uruguaya"?

Gabriel Quirici



# Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995: ¿una reforma "a la uruguaya"?<sup>1</sup>

**Gabriel Quirici**

Facultad de Ciencias Sociales, ICP – Área de Historia Política,

Universidad de la República

[gquirici@adinet.com.uy](mailto:gquirici@adinet.com.uy)

## Resumen

En 2004 el término “a la uruguaya” pareció hegemonizado por la izquierda. Triunfo cultural de la “era progresista” teniendo en cuenta que durante el último medio siglo fue muchas veces ella tildada de antinacional.

La reforma aquí estudiada no contó con la participación ni la aprobación de la izquierda, y fue -cómo tantas políticas de los noventa- acusada por ésta de “neoliberal”.

Indagar el origen de la reforma de 1996 permite resignificar estos conceptos.

El movimiento social a través del ejercicio de la democracia directa transformó la política jubilaria y frenó las reformas más privatizadoras. Así “presionó” a la coalición liderada por Sanguinetti y Volonté que ensayó una reforma lejos del neoliberalismo radical, dando origen al “modelo previsional uruguayo”. Distinguido por su sistema de reparto mixto y por la creación de una administradora de fondos propiedad del estado.

El Frente Amplio intentó bloquearla realizando una oposición poco uniforme -al mismo tiempo se procesaban las disputas por el liderazgo interno-. Oposición que consolidaba su alianza estratégica con el movimiento social, excluido al inicio de la negociación por el gobierno coaligado.

Una reforma *más uruguaya que neoliberal pero no con debilidades en su legitimidad social*. Esto ayuda a comprender porqué tantas veces ha sido acusada de neoliberal sin serlo, y advierte sobre la sobrestimación del “exitoso modelo de coalición” ensayado por aquel gobierno; que demostró agilidad política en su aprobación, pero al ser excluyente nunca logró convencer a todos de su carácter *uruguayo* y poco “bancomundialista”.

**Palabras clave:** Seguridad social / Reforma estructural / Coalición

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010. Esta versión del trabajo se enmarca en el proyecto de investigación de la Historia de la Seguridad Social en el Uruguay, coordinado por los Profesores Buchelli y Harriet, que viera su reciente publicación en convenio con RAFAP.

## Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995: ¿una reforma "a la uruguaya"?

Gabriel Quirici<sup>2</sup>

### Introducción

La reforma de la seguridad social consagrada en la ley 16.713 de 1995 fue una de las transformaciones institucionales más importantes ocurridas en la década de los 90. El régimen mixto, la creación de las AFAPS, la institucionalización de la historia laboral y la racionalización del sistema, han modernizado la imagen del sistema previsional.

Su valoración histórica ha sido diversa: “una de las reformas estructurales de mayor envergadura” (Forteza, 1999), una “revolución silenciosa” (Ramos Olivera, 1999), la “refundación del sistema de seguridad social” (Saldain, 1995) o la imposición neoliberal de las pautas del mercado a través de la privatización parcial de un sistema que, por su esencia fundamentos, debería ser solidario (ONAJPU; PIT-CNT, 1997).

En 1995 el proceso de elaboración y discusión removió a un sistema previsional que se “arrastraba” tras décadas de parciales “retoques” desde la creación del BPS. Pero sus resultados no serían bien comprendidos si se pierde de vista que dicha *reforma legal*, se realizó en un contexto marcado previamente por la *reforma constitucional* de 1989 que, desde las organizaciones sociales y la respuesta abrumadoramente positiva de la población, impuso una mejora sustancial de las jubilaciones.

A partir de una exploración inicial sobre las publicaciones -académicas, técnicas y políticas- sobre el punto, en esta segunda parte del artículo se intentará dar un panorama general del cambio, atendiendo los principales nudos de discusión y las diversas posturas de los actores que dieron como resultado “el modelo” previsional uruguayo.

---

<sup>2</sup> Profesor de Historia, diplomado en Historia Económica (FCS-UDELAR). Asistente en los cursos de Historia Universal Contemporánea (FCS-UDELAR) e Historia Contemporánea (LICCOM-UDELAR) y profesor del curso de Historia Económica (FE-UCUDAL)

## 1. Antecedentes

### 1.1. El “sistema pródigo” esconde la cabeza

*“La cobertura en seguridad social orgullo nacional de otrora, se había transformado en paradigma de una sociedad estancada y en decadencia”. (Saldain, 1999)*

Como vimos, el proceso de incremento de prestaciones y beneficios pudo extenderse durante la bonanza económica de mediados del siglo XX. Pero desde comienzos de la crisis del modelo de industrialización, al combinarse la “generosidad” con una economía estancada y un estado en déficit crónico sobrevino el que -Saldain denomina- “período del avestruz”:

*“La estrategia o síndrome del avestruz (...) consiste en mantener en el derecho positivo un sistema de protección social formalmente generoso... a cambio de la inmediata y sistemática pauperización del nivel de las prestaciones por la vía de deficientes procedimientos de ajuste de las mismas al costo de vida, en contexto de altas tasas de inflación... negar la existencia del problema, como forma de no asumir opciones explícitas que pudieran implicar costos electorales...” (Saldain, 1995).*

Durante la dictadura (1973-84) sucedieron algunos cambios. En 1974 se intervinieron militarmente las cajas y demás órganos tripartitos de la seguridad social. Con el Acto Institucional N° 9, de 1979, se intentó racionalizar la gestión concentrando la administración en un solo organismo: la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS). También se eliminaron las causales de jubilación por despido o maternidad y se aumentaron las edades mínimas de jubilación (60 en el hombre y 55 en la mujer) exigiéndose un mínimo de 30 años de servicios.

Además, con los Actos 9 y 13, la dictadura rebajó los beneficios jubilatorios (excepto de militares, policías y cargos afectos al régimen) y también “... se rebajan los aportes y otros recursos financieros, sustituyéndolos por una parte del IVA... se suspenden las inspecciones de fiscalización, admitiéndose la simple declaración jurada para la determinar las obligaciones de los contribuyentes patronos” (Duarte, 1997). Con el consabido resultado: “Al término de la dictadura el valor de las jubilaciones y pensiones era la quinta parte del que tenía a fines de la década del 60” (Duarte, 1997)

A los efectos de solucionar los problemas del sistema, estos cambios no tuvieron “... la profundidad que la situación exigía” (RT- BPS, 1997). Ya que “... atacaron

*algunas de las debilidades del régimen vigente pero mantuvieron otras cuyos efectos se agudizaron en los años siguientes” (Forteza, 1999).*

Se observa que el tramo dictatorial de la historia de la Seguridad Social va en consonancia con la orientación económica del gobierno militar. Entre 1973 y 1984 se continúa con la “vía del avestruz” pero en su versión autoritaria. Más allá de que se hayan eliminado algunos causales de jubilación insostenibles, la tónica general fue mantener depreciadas las prestaciones y a pesar de ello, producto del déficit crónico, incorporar fondos para cubrirlo por medio de aumentos en la tasa del IVA.

## **1.2. Punto de inflexión: “rebelión en las cajas”**

El retorno de la democracia tuvo en primer lugar los acuerdos de la CONAPRO, de los que se destaca la re-institucionalización del BPS. Pero no se avanzó en demás disposiciones de esta concertación.

En la primera administración Sanguinetti (1985-90) se reeditó el “síndrome del avestruz” vía ajuste discrecional -con atraso- de las pasividades por parte del Ejecutivo en un contexto de alta inflación. Esto tuvo como respuesta la promoción, y el posterior triunfo, de la reforma constitucional de 1989. En ella se estableció que las jubilaciones debían aumentarse en cada oportunidad en que se ajustasen las remuneraciones de los funcionarios públicos y en proporción a la variación del índice medio de salarios acumulada.

Dice Saldain: *“El uso abusivo... en los años anteriores a 1989, del nivel de prestaciones como variable de ajuste del subsistema... incumpliendo obligaciones legales con los beneficiarios, llevaron a estos a una verdadera rebelión, con la cual se solidarizó la enorme mayoría de la población. Allí radica la causa principal de la reforma constitucional plebiscitada en noviembre de 1989... en un hecho sin precedentes, más del 80% de los ciudadanos acompañó... un detallado incremento de pasividades... esta es una manifestación contundente a la crisis de confiabilidad del sistema”.*

A lo que agrega: *“(...) Una enorme virtud de la iniciativa reformista aprobada es que pone fin a un estilo de discusión basado en la coyuntura y en las actitudes del avestruz. Ya no es posible eludir decisiones difíciles, dejando que actúen fuerzas no volitivas, implícitas en la economía, como la inflación, ni dilatarlas evitando cumplir obligaciones.” (Saldain, 1995)*

La historia universal corre a varios tiempos, muchas veces desfasados, con nuestra historia nacional. Cuando comenzaban a soplar los “vientos de cambio” a nivel mundial, que parecían dar por ganada la fría batalla de medio siglo al (neo) liberalismo y al *fin de la historia*, la expresión electoral uruguaya parecía querer seguir haciendo historia.

Observando el resultado de las elecciones de 1989 puede decirse en primera instancia, que predominaron los candidatos (Lacalle y Batlle) con *mayor sintonía* hacia el neoliberalismo, pero si se analiza el comportamiento del electorado en su conjunto, bien podemos ver otras temporalidades subyacentes: “... *en una decisión que estaba en las antípodas del apoyo al neoliberalismo que podría verse con la elección de Lacalle, el 82 por ciento de los electores, en referéndum realizado junto con la elección, aprobó una reforma constitucional ...*” (Finch , 2005)

Desde las organizaciones sociales y la Historia Económica se han destacado los efectos positivos de la reforma de 1989: “...*las pasividades han aumentado en términos reales y lo que es más importante, tuvo una significativa incidencia positiva sobre la pobreza en las capas de la tercera edad, habiendo detectado el Dpto. de Economía de la Fac. de Ciencias Sociales que concretamente por esta reforma entre un 35 y un 40 % de mayores de 65 años salieron de la situación de extrema pobreza*”. (De los Campos, H. 1997). “(...) *quizás el factor más importante en reducir la pobreza fuera la reforma constitucional de 1989, que ligó las jubilaciones al salario promedio...*” (Finch, 2005)

1989 puede tomarse como punto de inflexión entre el ocaso del viejo sistema y la necesidad de innovar a fondo las instituciones de la Seguridad Social. La reforma constitucional marca un hito al imponer una actualización económica a las jubilaciones que supone una mejoría de las mismas. La ciudadanía no dejó en manos del Parlamento la resolución de los beneficios y creó un “blindaje” constitucional a las jubilaciones. Esto supone un cambio en la matriz institucional, pues los sucesivos gobiernos deberán adaptarse a un nuevo conjunto de reglas generales.

Mientras se obtenía una mejora en los indicadores sociales se agravaba indefectiblemente la necesidad de reformar el sistema. Con el agregado de tener nuevamente organizados, y con capacidad de presión efectiva, al colectivo de jubilados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Es tema posible de futuras investigaciones, el encontrar, o no, elementos de continuidad entre las organizaciones de jubilados de los 60' y la actual ONAJPU

Todos estos *cambios positivos*<sup>4</sup> desde el punto de vista de las jubilaciones llevaron a una situación delicada, pues se hacía más necesario resolver una financiación eficiente de las mismas. Habrá que implementar nuevas medidas fiscales: incremento de la tasa de IVA afectado<sup>5</sup> y de las cotizaciones patronales.

Resulta interesante destacar este punto pues si bien la reforma de 1995 será elaborada desde los altos cargos técnico-políticos, y sin la participación -es más con la oposición- de los sectores sociales, los reformadores deberán adaptar sus estrategias de innovación al gran cambio institucional que este plebiscito dejó como telón de fondo.

### **1.3. Reformas que no prosperan, diagnóstico complejo**

Como ocurriera con la ley de privatización de algunas empresas públicas, rechazada en el plebiscito de 1992, en el terreno de la seguridad social el gobierno del Partido Nacional (1990-95) promovió varias reformas que naufragaron. Lacalle<sup>6</sup> impulsó dos proyectos de reforma general del sistema previsional, en virtud de las cargas fiscales que la constitución imponía y en sintonía con la oleada de reformas latinoamericanas (Colombia, Perú, Argentina) inspiradas en la chilena de 1981<sup>7</sup>. Paralelamente se hacía efectiva por primera vez en 1992 la representación social en el directorio del BPS con la asunción de los directores sociales. Finalmente, el gobierno intentó, vía Rendición de Cuentas, algunos cambios al régimen previsional que serían nuevamente anulados por una iniciativa popular en 1994.<sup>8</sup>

Ese año el promedio de las jubilaciones había aumentado en términos reales en un 40 por ciento. El efecto combinado del período pródigo, la estrategia “del avestruz” y del referéndum de 1989 había provocado un aumento en el presupuesto del BPS, que año tras año crecía en su importancia relativa dentro de la economía. En la década del 80 el gasto en previsión social se situaba entre el 8 y el 9% del PBI. En 1990 llegó a

---

<sup>4</sup> Debe matizarse la expresión “cambios positivos”, pues al ser indiscriminado, el aumento porcentual de las jubilaciones beneficiaba más a quienes ya cobraban mejores jubilaciones. Esta distribución inequitativa de los beneficios de la reforma fue objeto de polémicas a la interna de la central sindical, pues además, significaba una contribución más onerosa para los activos.

<sup>5</sup> El 7% de lo recaudado por este concepto se destinaría a la Seguridad Social

<sup>6</sup> El Dr. Luis Alberto Lacalle fue el primer presidente blanco electo en el siglo XX –entre 1958 y 1966 hubo dos gobiernos blancos, pero bajo el régimen de colegiado-. Líder del sector “herrerista” por ser heredero de la trayectoria de su abuelo Luis Alberto de Herrera-, durante su mandato intentó implementar una serie de reformas en consonancia con el modelo económico surgido del “consenso” de Washington.

<sup>7</sup> A lo largo de la campaña electoral se promovió la presencia del “reformador” chileno Piñera, quien dictó conferencias en el Instituto Manuel Oribe –de filiación blanca- y fue también recibido por el candidato colorado Jorge Batlle

<sup>8</sup> Ratificada en un nuevo plebiscito que estableció la inconstitucionalidad de todas las disposiciones sobre Seguridad Social incluidas en leyes presupuestales o de rendición cuentas.

11,5 %, en 1991 a 12% y en 1994 se había llegado a 17% del PBI. (RT-BPS, 1997; Saldain, 1995; Ramos, 1999). Por lo tanto, al cierre del mandato nacionalista el problema del mal financiamiento seguía irresuelto.

En el siguiente cuadro refleja la problemática que debía enfrentar el próximo gobierno entrante

**Resultado del Sistema de Seguridad Social, 1995\***  
(expresado en dólares corrientes)

	<b>RECURSOS</b>	%	<b>EROGACIONES</b>	%	<b>RESULTADO</b>	% de erogaciones	% de recursos
<b>BPS</b>	<b>2.053.759</b>	<i>82,1</i>	<b>2.656.377</b>	<i>81,2</i>	<b>-602.618</b>	<i>-22,7</i>	<i>-29,3</i>
<b>NO ESTATALES</b>	<b>381.070</b>	<i>15,2</i>	<b>284.121</b>	<i>8,7</i>	<b>96.949</b>	<i>34,1</i>	<i>25,4</i>
Caja Bancaria	253.136	<i>10,1</i>	187.769	<i>5,7</i>	65.367	<i>34,8</i>	<i>25,8</i>
Caja Prof. Univ.	93.517	<i>3,7</i>	67.209	<i>2,1</i>	26.308	<i>39,1</i>	<i>28,1</i>
Caja Notarial	34.418	<i>1,4</i>	29.143	<i>0,9</i>	5.275	<i>18,1</i>	<i>15,3</i>
<b>OTRAS</b>	<b>67.581</b>	<i>2,7</i>	<b>330.598</b>	<i>10,1</i>	<b>-263.017</b>	<i>-79,6</i>	<i>-389,2</i>
Caja Militar	49.319	<i>2,0</i>	218.035	<i>6,7</i>	-168.716	<i>-77,4</i>	<i>-342,1</i>
Caja Policial	18.262	<i>0,7</i>	112.563	<i>3,4</i>	-94.301	<i>-83,8</i>	<i>-516,4</i>
<b>TOTAL</b>	<b>2.502.410</b>	<i>100</i>	<b>3.271.096</b>	<i>100,0</i>	<b>-768.686</b>	<i>-23,5</i>	<i>-30,7</i>

\*Fuente, RT-BPS, 1997.

Se observa el resultado general negativo del sistema, que con la excepción de las cajas no estatales, implicaba un importante trasiego de recursos para cubrirlo. Los peores resultados los tienen las Cajas militar y policial -que deben más de lo que tienen como recursos- pero la envergadura del BPS dentro de todo el sistema -81-82% de las erogaciones y los recursos totales- hace que su saldo negativo sea de principal relevancia.

La evasión, que alcanzó un nivel cercano al 40% de los ingresos potenciales del sistema<sup>9</sup>, sumada a la inadecuada fiscalización, más la falta de registro de aportes, el uso generalizado de la jubilación por “testigos” y el cálculo del beneficio en base a los aportes de los últimos tres años de actividad profundizaban los problemas financieros<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Instituto de Estadística de la facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR (1991), Forteza, 1999.

<sup>10</sup> “... todos sabíamos que había quienes **se fabricaban jubilaciones** más importantes a través del simple sistema de buscar un mecanismo que permitiera aportar más durante los últimos tres años de vida laboral” (Ramos, 1999)



(Forteza, 1999; Saldain, 1995). A todo esto debe agregarse el envejecimiento demográfico del país que llevaba la relación activo/ pasivo hacia un futuro complejo<sup>11</sup>.

## 2. Reforma en clave de coalición

### 2. 1. Nosotros reformamos

Sanguinetti<sup>12</sup> mencionó que la reforma de la seguridad social fue “la madre de todas las batallas”<sup>13</sup>. La experiencia acumulada, tanto al observar el comportamiento de las organizaciones sociales, como los fracasos reformistas de su predecesor y el avance electoral de la izquierda, hicieron que el re-electo presidente desarrollara una nueva forma de negociación.

Un elemento clave fue instalar la “sensación térmica” de colapso inminente: *“Uno de los aciertos del presidente Julio María Sanguinetti fue generar la percepción de que la crisis financiera era inevitable en el mediano plazo”* (Luján, 2003). *“...cabe destacar que el sistema no estaba estrictamente en crisis financiera cuando se inicia la reforma. Más bien había una percepción creciente de que la crisis sería inminente en caso de no alterar la política. Esa percepción, además, fue un instrumento de acción política”* (Forteza, 2005)

Antes de asumir el nuevo mandato –el 1º de marzo de 1995- se puso en funcionamiento un ámbito multipartidario en Hotel Victoria Plaza, de consulta e intercambio sobre los diferentes proyectos del gobierno entrante. El 24 de febrero de 1995 se llegó a un acuerdo base para la reforma de la seguridad social firmado por los partidos Colorado, Nacional y Nuevo Espacio, auto-excluyéndose el Encuentro Progresista –Frente Amplio (EP-FA) y quedando fuera las organizaciones sociales, que habían sido invitadas solo en “carácter informativo”.

A partir del acuerdo de febrero se perfila el futuro que tendrá la ley a aprobarse en setiembre. Se creó una comisión de técnicos<sup>14</sup> -en constante consulta con las más

---

<sup>11</sup> La relación activo/pasivo se reduce de 3.9 en 1960 a 1.2 en 1983 (Forteza, 99).

<sup>12</sup> Julio María Sanguinetti, a quien ya viéramos informando sobre la reforma constitucional de 1967 y la creación del BPS, es un destacado político colorado. Dos veces presidente una vez reinstalada la democracia (1985-90 y 1995-2000) tuvo, según Luján, un papel destacado: “... el liderazgo presidencial y del propio Presidente fue el que permitió *alcanzar con éxito la transformación del sistema de Seguridad Social*” (Luján, 2003)

<sup>13</sup> Entrevista de Carlos Luján al Dr.Sanguinetti, agosto de 2000, en Luján, 2003.

<sup>14</sup> La Ministra de Trabajo, Ana Lía Piñeyrúa; el Director de la OPP, Ariel Davriueux; Renán Rodríguez y Carlos Guariglia en representación del Foro Batllista; Ofelia Mila, Humberto Vieytez y Julio Ramos por “Manos a la Obra”, Álvaro Carbone del Herrerismo y Rodolfo Saldain por el Movimiento Nacional de

altas autoridades sectoriales- de los partidos firmantes encargada de redactar el proyecto de ley y en menos de tres meses estaban listas las bases de la reforma. La acción legislativa quedó en un nivel periférico de participación y discusión.

Este formato permitió un trámite acelerado, aprobándose la reforma en el primer año de gobierno, en la llamada fase de “luna de miel” entre el gobierno de coalición y la opinión pública. Cuestión pretendida por los dirigentes que buscaban una implementación rápida del nuevo sistema para tener tiempo de consolidarlo antes de una posible acción plebiscitaria opositora. (Lujan, 2003; Forteza, 2005).

La velocidad significaba un estímulo adicional para la coalición, pues con un saldo positivo podían *demonstrar* como cada parte contribuía a reconstruir económica e institucionalmente el país. A esa altura no había mayores motivos para ponerse trabas entre blancos y colorados, sino todo lo contrario<sup>15</sup>.

Además se debía dar respuesta a las demandas de los organismos multilaterales, especialmente el BID, que apoyaba financieramente el proyecto. No se podía generar una imagen de discusiones bizantinas e ineficacia reformadora.

Sintetiza Luján: *“La coalición se basó en transmitir la certeza de que se avecinaba una profunda crisis del sistema previsional (...) dar por sentado los beneficios de las transformaciones y mostrarla como prueba de que el país era capaz de realizar reformas estructurales (...) se convertiría en un caso de testeo ante los organismos internacionales de financiación y la opinión pública de que el país estaba abocado a un cambio profundo.”* (Luján, 2003)

Con lo dicho hasta aquí, podría haber quedado la impresión de que la ley 16.713 se forjó de manera cerrada, sencilla, práctica, eficiente y sin fisuras, y que sus principales motivos habrían sido lograr la eficiencia reformadora, evitando el peligro de veto “social” y alcanzando el aislamiento de la izquierda partidaria, en consonancia intelectual con los organismos internacionales. Pero a la interna de la coalición se suscitaron importantes debates que, mas allá de la forma, bien podrían ser la sustancia explicativa del relativo “éxito” posterior del proceso.

## **2.2 Dentro de la negociación: entre Beveridge y Piñera**

---

Rocha” (El Observador, 10/03/95, en Luján, 2003)

<sup>15</sup> “... puesto que su monopolio del poder estaba amenazado, cada uno tenía un incentivo para apoyar al otro en estrategias que disminuyeran la influencia de la izquierda.” (Finch, 2005)

El nuevo escenario político del período redundó en un complejo de propuestas de política económica que iban desde el neoliberalismo radical a la socialdemocracia de cuño batllista y también nacionalista<sup>16</sup>.

A continuación se detallan los temas de debate que reflejan esta situación de relativa “pluralidad” ideológica, sin adentrarnos en cuestiones de índole técnica -cálculos de salario base, mecanismos de transición, etc.- y dejando de lado aspectos que todos los “reformadores” -e incluso los opositores- compartían, como por ejemplo, la institucionalización de la Historia Laboral y la obligatoriedad de la misma para presentar causal jubilatorio.

De los actores al momento de negociar se destacaron:

- El entorno presidencial, como promotor y articulador; se destaca la figura “gradualista” del Dr. Sanguinetti junto al “técnico” Dir. de la OPP, el Cr. Ariel Davrieux.
- Casi en un mismo nivel “*Manos a la Obra*”, fracción mayoritaria del Partido Nacional. Su líder, el Dr. Alberto Volonté,<sup>17</sup> contaba con importante experiencia personal en la temática previsional y se erigiría en una suerte de “*primer ministro*” (Finch, 2005) del gobierno de coalición.
- En un tercer nivel de incidencia se ubican las fracciones más neoliberales –las lideradas por el ex-presidente Lacalle y el Dr. Jorge Batlle- y los sectores de centro -como el vicepresidente el Dr. Hugo Batalla, el histórico líder blanco Dr. Carlos Julio Pereyra y los integrantes del Nuevo Espacio-.

La variedad del equipo de negociación fue importante para evitar un nuevo “tropezón neoliberal” como le ocurriera a Lacalle. Así lo vio el secretario de la presidencia E. Bluth:

*“... existía variedad en las posiciones... Desde aquellos que pretendían que el Presidente electo se comprometiera a una política más liberal hasta aquellos que*

---

<sup>16</sup> “... el contenido ideológico dentro de Blancos y Colorados se volvió más fuerte. Los dos tenían sectores más o menos comprometidos con la agenda liberal... pero también contenían grupos de carácter socialdemócrata...” (Finch, 2005)

<sup>17</sup> Si con facilidad se asocia “gradualismo” a Sanguinetti, en este caso la figura de Volonté podría asociarse al “mixturismo”. Ramos presenta a Volonté como el principal *hacedor* del sistema mixto: “... fue el **Dr. Volonté** quien impuso al gobierno electo la condición de solucionar este tema para poder llegar a una coalición... Debe recordarse que el Dr. Volonté integró durante 20 años el plantel de asesores letrados del BPS... su carrera funcional dentro del BPS lo hizo un profundo conocedor de la temática, habiendo redactado algunos proyectos de ley tendientes a buscar paliativos... la ley de re-institucionalización del BPS de 17 de enero de 1986 tuvo como co-redactor al Dr. Alberto Volonté” (Ramos, 1999). Vale recordar que Ramos fue uno de los delegados del sector de Volonté en las negociaciones.

*querían una política menos liberal... Todos pensaban que había que reformar, pero Volonté y Pereyra pensaban que había que asegurarse que la reforma no fuera muy profunda, que no generara resistencia en la gente. Lacalle por su parte, quería una 'reforma cabal' ... Lacalle y Batlle eran partidarios del modelo chileno. Volonté no. Davriuex en los primeros meses hubiera preferido una solución más osada. Lo que salió estuvo más en la línea de la posición menos osada de Volonté, Pereyra, Batalla. El Presidente, como en la mayoría de los casos, actuó como árbitro... El Presidente en la reforma de la Seguridad Social actuó como un 'encantador de serpientes'.*"<sup>18</sup>

### **2.3. Debates (1): Límites del universo**

El grado de alcance de la reforma pareció zanjarse con prontitud. Generó debate la cuestión de si los jubilados debían incluirse o no dentro de la misma o si se debían realizar modificaciones a los cálculos y beneficios de que gozaban en el momento. El espectro más liberal se proponía instrumentar una serie de cambios sobre los pasivos pero la intervención del vicepresidente Hugo Batalla<sup>19</sup> frenó tales iniciativas: en medio del trabajo de la comisión técnica de redacción de la ley se acordó que los derechos vigentes no serían alterados: *"A pedido de Batalla se agregó una frase por la cual se reafirma que la reforma en ningún caso afectará derecho alguno de quienes gozan hoy de pasividades"*<sup>20</sup>. Evitando la apertura de nuevo frente de conflictividad.

Otro desencuentro se dio a la hora de definir los sectores a ser reformados. Todos los documentos -y la propia ley- mencionan el principio de universalidad, pero ni las cajas no estatales, ni la policial ni militar fueron afectadas.

Respecto a las no estatales puede pensarse que por ser superavitarias su reforma no era una necesidad inmediata mientras que sus costos políticos podían ser altos, teniendo en cuenta la importancia del sindicato bancario en el movimiento sindical.

El déficit crónico de las cajas policial y militar no habilita el mismo razonamiento. La escasa importancia relativa de ambas cajas -concentran el 10 % de los egresos del sistema- puede ser una aproximación para comprender por qué en Uruguay,

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada por Carlos Luján a Elías Bluth, secretario de la presidencia, setiembre 1999. (Luján, 2003)

<sup>19</sup> El Dr. Hugo Batalla integraba uno de los sectores fundadores del Frente Amplio en 1971, el PGP, liderado en ese entonces por Zelmar Michelini, originalmente colorado. En 1989 se separó del FA y formó el Nuevo Espacio. Para las elecciones de 1994 realizó una alianza con Sanguinetti yendo como segundo en la fórmula presidencial, aunque su partido no lo acompañó de forma mayoritaria, quedando el Nuevo Espacio liderado por Rafael Michelini, hijo de Zelmar.

<sup>20</sup> El Observador, 6/06/95, en Luján, 2003

como en el resto de los países de América Latina donde se reformó la Seguridad Social, no se hayan “tocado” las cajas vinculadas al aparato represivo del estado. (Mesa Lago-Bertranou, 1998). A lo que habría que agregar la posible existencia de temores y/o acuerdos políticos no explícitos que implicasen un mantenimiento del *status quo* para la situación de policías y militares.

Algunos intentaron la reforma pero “...*el ejecutivo percibió en todo momento... que ir más allá del BPS iba en contra de las posibilidades de éxito.... El herrerismo se opuso a la introducción de cambios en las cajas militar y policial [pero] en el sector de Manos a la Obra existen diferencias en torno a ese punto*” (Luján, 2003). “*Son temas muy complejos, cada uno tiene su particularidad y no es conveniente abrir ese debate ahora*”<sup>21</sup>.

Finalmente se incluyó una “cláusula guillotina” que postergaba el estudio y la modificación de los sectores no integrados al BPS, *tirando hacia delante* la discusión y evitando posibles reacciones socio-políticas que pusieran en juego la reforma. El principio de universalidad quedaba en letra y no en los hechos, aunque la reforma alcanzaba a más del 80% del sistema de seguridad social.

La oposición reclamó: “... *se apunta solamente al BPS olvidándose de las cajas que más caras le salen al estado*”<sup>22</sup>. “*Que la reforma de la Seguridad Social incluya también a las cajas militar y policial... Las cajas notarial, bancaria y de profesionales universitarios funcionan adecuadamente, son superavitarias y están dirigidas por representantes de sus afiliados*”<sup>23</sup>

A esta altura del trabajo solamente se puede presentar la versión pública del debate, pero se trata de un tema importante e interesante para profundizar en futuras investigaciones, pues llama la atención que quienes centraban sus argumentos en cuestiones como la eficiencia, los problemas de financiación y la inequidad del sistema, no hayan reformado justamente las cajas más deficitarias<sup>24</sup>.

## **2.4. Debates (2): mixtura**

---

<sup>21</sup> “Vocero gubernamental” a Búsqueda, N° 791, 11/05/95.

<sup>22</sup> Luis Colotuzzo, principal dirigente de la Organización nacional de jubilados y pensionistas del Uruguay (ONAJPU) y representante de los pasivos en el Directorio del BPS. (Búsqueda N° 784, 23/03/95)

<sup>23</sup> Tabaré Vázquez, candidato presidencial por el EP- FA en la elecciones de 1994. (El Observador, 5/07/95)

<sup>24</sup> A la vez que sería interesante testar si existe alguna correlación entre el perfil ideológico de los sectores y su opción por intentar modificar o mantener el statu quo en las cajas policial y militar.

Conocida la experiencia de las reformas privatizadoras latinoamericanas, en una atmósfera intelectual influida por diversos proyectos de organismos internacionales<sup>25</sup> y visto el contexto uruguayo, se optó por un camino intermedio: el sistema mixto.

Existían diferencias dentro del P. Nacional: “Manos a la obra” proponía un régimen mixto, a la futura Ministra de Trabajo, la Dra. Piñeyrúa “... *en principio no le gustaba la idea de que existiera un pilar de capitalización individual (...) y el Dr. Saldain se mostraba muy partidario de llegar a un sistema de capitalización total, muy parecido al chileno*” (Ramos, 1999)

Se debatió el monto mínimo a partir del cual incluir la capitalización. El sector de Volonté propuso que fuera \$ 6.000, Davrieux y el gobierno intentaron bajarlo a \$ 4.000, pues no querían dejar la mayor parte del sistema en manos estatales. Se acordó un sistema de tres franjas: la primera en sistema de reparto a cargo del BPS, allí se volcarían los aportes obreros y los patronales; luego vendría la capitalización individual obligatoria -para aquellos con ingresos de entre \$ 5.000 y \$ 15.000 pesos- y finalmente, más allá de los 15.000 pesos se podía optar libremente<sup>26</sup>.

Esto fue acompañado con recelo por parte del Herrerismo, sector que un día antes de firmar el acuerdo pareció desandar lo negociado pues entendían que se debía “...razonar entre todos si sería rentable para las empresas privadas participar en sistema de capitalización... la masa de dinero que podrían manejar las privadas no sería mucha, y es posible que no se presenten interesados en el tema”<sup>27</sup>. Cuestión que se repetiría en el parlamento: “...Ignacio De Posadas expresó: “El proyecto es poco simpático, si vamos a hacer algo, hagámoslo por un proyecto que valga la pena”<sup>28</sup>

La imposición del sistema mixto prosperó pues como afirma Luján“... *las fracciones más liberales... minoritarias... terminaron aceptando... la lógica de lo posible frente a lo ideal. Parte de la explicación viene dada por las sucesivas derrotas anteriores y la visión de que el sistema mixto era un cambio y no un mero ajuste*” (Luján, 2003)

## **2.5. Debates (3): una administradora de fondos Re-pública**

<sup>25</sup> No solo el BID y el BM tenían proyectos en la materia, también la CEPAL y la OIT habían elaborado diferentes documentos, y en todos los casos la cuestión de la participación del sector privado aparece aunque en diferente grado.

<sup>26</sup> Una importante excepción se previó para los menores de 40 años que tuvieran ingresos inferiores a los \$ 5.000, estos podrían optar por incluirse en la franja de capitalización individual

<sup>27</sup> El 23 de febrero, a través de Álvaro Carbone, se propuso a la comisión que está a punto de firmar un preacuerdo que, *todo* el régimen de ahorro quede en manos del BPS (!!!)” (Ramos 1999)

<sup>28</sup> EL Observador, 9/06/95, en Luján, 2003

Intensa negociación generó la creación de una administradora de fondos estatal. Según Ramos, esta fue “*La idea del Dr. Volonté*”, fundamentado que al ser los uruguayos esencialmente estadistas y tenerle gran confianza a los bancos estatales, se hacía necesario contar con un “ancla” del sistema que sería un ente testigo frente a lo privado -generador de cierta “desconfianza”-.

La administradora, cuyos accionistas fueran entidades estatales, se regiría por normas de derecho privado. Ésta debería tener ventajas al inicio de la competencia: dar una garantía mínima de rentabilidad como forma de diferenciarse de las otras; estar operativa antes que las demás; y se estableció una cláusula por la cual ninguna privada podría realizar publicidad hasta que la estatal estuviera funcionando.

Se hizo la propuesta cuando las negociaciones estaban avanzadas y “...una de las caras más serias que se veían era la del Cr. Davrioux, quien realmente se veía preocupado por esta propuesta. Como la reunión estaba por finalizar y el Cr. Davrioux entendió que el tema era lo suficientemente grave, llamó al Dr. Ramos y la preguntó “¿Ramos estás loco? ¿Cómo se te ocurre plantear semejante cosa a esta altura de los acontecimientos?... nos expresó su sorpresa y disconformidad total con la idea, por entender que esta propuesta significaba volver a estatizar todo otra vez, o sea, volver a dejar lo básico del sistema previsional reformado en manos del estado... se mostraba muy contrariado pero manifestó que ya que se trataba de una propuesta del Dr. Volonté, lo que él haría sería trasladarlo al presidente electo...” (Ramos, 1999).

En principio Sanguinetti no habría estado de acuerdo pero luego de una reunión de Davrioux en la casa de Volonté, el presidente había aceptado la propuesta aunque, en principio, “*sin mayor convicción.*” De esta forma se innovaba en la implementación del sistema mixto, cerrando, a los ojos de los impulsores de la idea, un “círculo virtuoso” reuniendo “*lo mejor de la experiencia pública con lo mejor de la privada*”. (Ramos, 1999)

## **2.6. Debates (4): autonomía o dependencia**

Diversos organismos -BM, BID, CEPAL, OIT- elaboraron documentos de análisis y propuestas para la reforma. Por tanto, la atmósfera intelectual estaba fuertemente influida por estos. Es más, el BID financió con un préstamo, su

implementación ya que el pilar de ahorro individual obligatorio, restaba enormes recursos a un BPS que ya estaba en déficit.

Desde la oposición fue un blanco reiterado: el dirigente de los jubilados Colotuzzo decía: *“la instauración del régimen privado de capitalización, meta lograda más que por el gobierno, por los organismos financieros”*<sup>29</sup>. Por su parte, el Ec. Lagomarsino presentó un análisis en donde se establecía *“... la conexión que existe entre las reformas y la acción de determinados organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial, que actúa como portaestandarte del desmantelamiento del llamado Estado de Bienestar...”*. Señalaba que el origen de la reforma provenía de un acuerdo del gobierno anterior con el BID denominado “Programa de Reforma el Sector de Inversiones” (PRSI), donde Uruguay se comprometió a llevar adelante la reforma mientras el BID apoyaría con un préstamo de U\$S 65.000.000.<sup>30</sup>

Desde una perspectiva más amplia sostuvo que *“este proceso expresa la tendencia mundial de la expansión del sistema financiero transnacional a nuevas áreas de actividad (...) La reforma fue concebida como un factor importante en el pretendido desarrollo de capitales del país. De esta manera se desnaturaliza los objetivos propios de la Seguridad Social y se concibe a esta como herramientas para otros fines”* (Lagomarsino, G. 1997).

Este planteo cuestiona tanto la incidencia los organismos multilaterales de crédito, como la propia concepción de la capitalización individual a través de entidades privadas, ya que los proyectos de reforma argumentaban que este mecanismo era fundamental para desarrollar los mercados de capitales y atraer inversiones financieras externas.

Los reformadores dirán que la génesis del proyecto fue auténticamente nacional, aunque reconozcan intercambios y aportes de los organismos foráneos. Volonté dijo a los negociadores de sus sector: *“...las soluciones las debemos buscar aquí, en nosotros (...) Eso significaba hacer una reforma a la uruguaya. Pero tengamos en cuenta que escuchamos lo que los expertos de otros países nos dijeron (...) ¿Es posible pensar que Uruguay siguió una “receta” dictada desde el exterior? La única respuesta posible es*

---

<sup>29</sup> Colotuzzo, L. 1997

<sup>30</sup> En este trabajo Lagomarsino cita partes textuales del PRSI: *“...llevar a cabo una reforma integral de dicho régimen, con miras a mejorar su eficiencia y equidad, reducir distorsiones, generar ahorros a largo plazo, mejorar las funciones regulativas y promover una participación eficiente del sector privado en la prestación de servicios y en el funcionamiento del sistema”*,



*un NO contundente. Estábamos peleando y discutiendo para plasmar una reforma “a la uruguaya”, y la misma prosperó.” (Ramos, 1999)*

Hubo desencuentros, como el “insólito” caso de Banco Mundial, organismo que en febrero de 1995 realizara un informe crítico sobre el proyecto en ciernes y con el que se “interrumpieran” relaciones por su falta de apoyo hasta 1997<sup>31</sup>.

Desde el BID se apoyó: “El aporte del BID para una reforma va a ser por una cifra sustancial”<sup>32</sup>; y se reclamó mayor participación en la confección, el presidente del BID “...Iglesias reiteró su disposición a colaborar con créditos, pero reclamó que el organismo participe directamente en los prolegómenos de la reforma y de la formulación del proyecto. ‘No es posible que nuestra intervención comience cuando la ley esté en el parlamento’” .<sup>33</sup>

Para Luján esto confirma el rol secundario los organismos internacionales frente a los actores locales, pero Forteza introduce un matiz interesante:

*“...con declaraciones como las mencionadas, el BID y el gobierno uruguayo querían transmitir la idea de que la reforma había sido diseñada localmente, sin ingerencia del BID. Resulta en cambio menos obvio que tales declaraciones sean una prueba de que la agenda la fijaron efectivamente los partidos con independencia ... dado que era esperable que declararan esto (...) Sin perjuicio de esto, el contenido mismo de la reforma uruguaya y algunos detalles del proceso de negociación sugieren que la agenda de la coalición expresó una autonomía significativa de los partidos coaligados respecto a los organismos multilaterales” (Forteza, 2005).*

### **3. Actores por acción y exclusión:**

#### **3.1. Crítica de las organizaciones sociales**

La organización de jubilados (ONAJPU) y la central sindical (PIT-CNT) intentaron participar en las negociaciones iniciales pero solo fueron invitados en

---

<sup>31</sup> El tema parece realmente jugoso y es interesante para futuras investigaciones. Ramos reproduce partes de un documento autocrítico del BM sobre sus informes sobre seguridad social uruguaya. “Reporte de Auditoría, N° 16.788”, del Departamento de Evaluación de Operaciones del BM, 24 de junio de 1997. Al decir de Ramos, de circulación restringida.

<sup>32</sup> Vicepresidente del BCU, Humberto Capote, Jerusalén XXXI Asamblea de Gobernadores del BID, EL Observador, 4/04/95, p.11, en Luján, 2003

<sup>33</sup> Búsqueda, N° 786, 6/04/95, p. 19, en Luján, 2003

carácter “informativo” por parte del Cr. Davrieux. Reclamaron hacerlo en varias ocasiones posteriores y no fueron tenidas en cuenta<sup>34</sup>.

Más allá de la intervención de Batalla para limitar el alcance de la reforma y de los diálogos personales de Volonté con el dirigente de los jubilados Colotuzzo<sup>35</sup> para evitar un involucramiento de ONAJPU en un escenario de oposición, el formato “eficiente” de negociación los ubicó en la vereda de enfrente. Estas organizaciones defendían postulados más estatistas y declaradamente antineoliberales, que no sintonizaban con el “equilibrio” logrado a la interna de la coalición por Sanguinetti. A continuación se resumen las principales críticas planteadas:

Se señaló que la reforma “...no surge de un acuerdo entre fuerzas políticas y sociales. No es antecedido de un verdadero espacio de negociación que la OIT recomendara... Los objetivos del nuevo modelo son bajar el gasto en Seguridad Social y pasar del seguro social al seguro mercantil obligatorio, desvirtuándose entre otros los principios de universalidad y solidaridad” (Duarte, 1997)

También se sostuvo que “... la ley contiene una serie de regresiones que hacen mucho más difícil el acceso a las prestaciones jubilatorias y pensionarias, rebajan sus montos, eliminan causales...” (De los Campos, 1997). “Entre los elementos más negativos ... pueden citarse el aumento de los años de trabajo y edad en la mujer para poder jubilarse, el aumento de años de trabajo en el hombres para retirarse, el recorte de pensiones, limitadas al mínimo de tiempo para las mujeres jóvenes y por sobre todo, llevar a diez años, en lugar de los tres, el cómputo de los promedios para asignar la jubilación” (Colotuzzo, 1997).

A su vez se asoció a la reforma con el conjunto de políticas neoliberales “No concebimos la seguridad social como chivo expiatorio de los males que aquejan al país. No es ella la culpable sino que lo son las políticas económicas que, no aplicándose en sus lugares de origen se transplantan a los países llamados “en vías de desarrollo... [cuestionando la intromisión privada] “Jamás un **DERECHO HUMANO** podrá quedar sujeto a lo que las reglas del mercado dispongan. Mucho menos, que los

---

<sup>34</sup> Dijo E. Murro, representante de los trabajadores en el BPS: “...nosotros queremos participar en la discusión” (El Observador, 4/04/95 p.7; en Luján 2003). Agregaría más adelante: “... la exclusión de los sectores sociales es parte de un prejuicio. Se supone que no vamos a aportar nada, que estamos “dogmatizados” e “ideologizados” y que solo estamos para criticar y cobrar costos políticos”(Búsqueda, Nº1 799, 6/07/95; en Luján 2003)

<sup>35</sup> “... El Dr. Volonté sabía que Don Luis (Colotuzzo) era blanco, lo que generaba una importante corriente de simpatía hacia él, y nos hacía pensar a todos en la posibilidad de llegar a un acuerdo que contara con el aval de la organización de jubilados que Colotuzzo dirigía”. Ramos 1999

*afanes de lucro y los riesgos financieros jueguen un papel en la posibilidad de acceso o no a los derechos” (Bruni, 1997)*

La exclusión del diálogo y posterior aprobación de la ley fue vivida como la primera derrota en la lucha del movimiento social “contra el neoliberalismo”.

Dice Luján que “(...) *los actores sociales (jubilados y sindicatos) mostraron un aparente desconcierto a lo largo de todo el proceso (...) ¿existió en la oposición una narración alternativa o contranarrativa? ¿(...) su ineficiencia (...) derivó de la falta de objetivos alternativos al mantenimiento del sistema anterior a 1995? Parecería que la comunicación de las fuerzas de oposición a la reforma siempre fue reactiva y no contó con una visible centralización de esfuerzos*” (Luján, 2003)

El propio Ernesto Murro, Director por los Trabajadores en el BPS, reconocerá la ausencia de un proyecto alternativo al momento de realizar un balance de su gestión menciona los: “...*aspectos que consideramos erróneos de nuestro accionar*”, señalando como primer punto “*Haber demorado el inicio de elaboración del proyecto alternativo de reforma de la Seguridad Social*” (Murro, E. 1997)

Visto en perspectiva, parecería que la saga previa de victorias plebiscitarias generó cierta confianza excesiva en los actores sociales que no contaban con que el nuevo modelo finalmente se aprobase. “(...) *esta derrota transitoria que hoy nos imponen a las organizaciones sociales que históricamente defendemos la Seguridad Social no detendrá la lucha por frenarla y hacerla retroceder*” (De los Campos, 1997)

### **3.2. Dos Frentes en la izquierda partidaria**

Desde inicios de 1995 el EP-FA<sup>36</sup> se mostró de acuerdo con la necesidad de reformar el sistema y tras participar en las jornadas del Hotel Victoria Plaza, se retiró de las mismas criticando lo que a entender de sus delegados era una visión reduccionista -por economicista- del problema, cuestionando la ausencia de discusión en torno a las cajas militar y policial, y señalando que tras los objetivos generales, compartibles, de reformar la seguridad social, las propuestas de la coalición de gobierno dañaban sus fundamentos históricos.

Se estaba en desacuerdo con la opción por la capitalización individual que destruía la solidaridad intergeneracional e introducía concepciones de mercado y riesgo

<sup>36</sup> Encuentro Progresista – Frente Amplio fue el nombre del partido creado para las elecciones de 1994 que contaba centralmente con el aporte militante y electoral del Frente Amplio, y una serie de grupos menores en caudal electoral (PDC, Alianza Progresista) como aliados. En adelante se analiza la situación del FA por su importancia sustantiva.

en lo que debía ser un sistema de seguro y redistribución solidaria. En general -aunque con matices - se percibía a la reforma como una pieza más del rompecabezas de cambios estructurales de corte neoliberal que desde la globalización capitalista se intentaba imponer a los países en vías de desarrollo fruto del consenso de Washington.

A la interna del FA existían diferentes percepciones acerca de su urgencia inmediata o no, pues no se compartía la “sensación térmica” de crisis final que Sanguinetti le había querido imprimir al tema.

Para algunos, los denominados “moderados” -Asamblea Uruguay (AU) y Vertiente Artiguista (VA)-, la oportunidad debía aprovecharse ante la posibilidad real de acceder al poder en las siguientes elecciones. Veían positivo participar en un proceso de reforma ya que sería ventajoso tener “resuelto” el problema de la seguridad social antes de tener que asumir los costos políticos de hacer una reforma desde el poder.

Mientras que sectores más *tradicionales* de la izquierda, Partido Socialista (PS), Partido Comunista (PCU), y el Movimiento de Participación Popular (MPP<sup>37</sup>), ligados a las organizaciones sociales, veían con recelo los cambios que pudiese impulsar el gobierno de coalición y especulaban con la posibilidad de frenarlos apelando, una vez más, a la derogación vía consulta popular.

Se cuestionó que en el Victoria Plaza se excluyese a los actores sociales, tan ligados al FA y con tanta importancia en la historia reciente, y se solicitó que fuesen convocados al Victoria Plaza, recibiendo una respuesta a medias por parte de Davrieux, invitando a los sectores sociales a participar en reuniones de “*intercambio de información*”.

En dicha instancia se dio una tan estrecha vinculación de la fuerza política con las organizaciones sociales que en varias oportunidades el Dr. Hugo de los Campos representaba a ambos en diferentes reuniones<sup>38</sup>.

Antes de que se firmara el acuerdo base el EP-FA decidió retirarse. Al ver que se profundizaba una elaboración técnico-política que culminaría en una aprobación parlamentaria indudable -entre los partidos reformadores estaban los votos necesarios-, el presidente histórico del FA, Líber Seregni, reclamó “...*no es una cuestión que pueda*

<sup>37</sup> El Movimiento de Participación Popular (MPP) es una alianza de diversos sectores, entre los que se destaca el MLN- Tupamaros, volcado desde 1985 a la política legal.

<sup>38</sup> Recuerda el delegado blanco J. Ramos: “...*como caso anecdótico... la situación del Dr. Hugo de los Campos, quien acudía a la mesa de negociación en representación del EP. Algunas veces en que fueron convocados los sectores sociales el Dr. De los Campos concurrió en representación del PIT-CNT (...) luego del almuerzo, en la mesa de negociación que recibió a dos sectores sociales... el Cr. Davrieux volvió al Dr. De los Campos, le preguntó jocosamente: “¿Y ud. por qué está aquí? ¿Después de almorzar se cambia el traje y viene en representación de otros? ¿O pensó que la reunión de la mañana seguía en la tarde? La verdad es que no me queda claro...”* (Ramos, 1999)

*resolverse por mayorías parlamentarias, sería profundamente negativo para el país... que este tema se resuelva sin un gran acuerdo nacional*<sup>39</sup>

Avanzada la redacción del proyecto de ley se puede observar que Seregni, Astori (con toda AU) y parte de la VA promovieron la participación de los legisladores en el debate parlamentario para introducir reformas “de izquierda” al proyecto que hicieran “votable” la ley para todos los partidos<sup>40</sup>.

Dentro de esta corriente, Astori sostuvo que el proyecto de ley era un “trabajo asentado en muchas horas de análisis y elaboración y con un sólido respaldo técnico... [y pese a que] *No compartimos su propuesta [pues] altera demasiado las bases del sistema solidario*”, sostenía que “... *decir a todo que no y punto no conduce a nada*”. A su entender era necesario “*presentar una propuesta alternativa... [pero] no lo hemos hecho*”. Por eso proponía introducir mejoras a los artículos en el legislativo, y evitar ideologizarlo todo: “*No podemos agotar nuestra postura en adjetivos críticos o frases tales como “el neoliberalismo es incompatible con la Seguridad Social... es temer a la discusión y elegir el oscurantismo*”<sup>41</sup>

Los sectores de la izquierda tradicional se oponían a los contenidos y fundamentos del proyecto, contando con el reciente candidato a presidente Tabaré Vázquez como uno de sus principales portavoces. Sus fundamentos iban en consonancia con lo visto en el punto sobre las organizaciones sociales, cuestión comprensible dada la fuerte relación entre estos.

Muy pocos días antes de que se aprobara la ley, un plenario del FA discutió el tema y llegó a un “equilibrado” consenso interno para evitar rupturas. Desde la prensa de izquierda independiente se cuestionó esta situación en donde se llega, tarde, a un documento de acuerdo entre quienes tienen posiciones bien diferentes. La tapa del semanario Brecha titulaba “*Frágil acuerdo en plenario del FA*”. Allí se menciona que se llegó a un acuerdo “*prendido con alfileres*”, “*engorroso, contradictorio, testimonial... sin objetivos ni fundamentos sobre estimaciones para aplicarlo... no aparece una síntesis para saber qué quiere FA sobre la seguridad social*”. Otra nota deja constancia de que el debate en el plenario estuvo muy marcado por lo ideológico y sentimental: “*...parecieron decisivos argumentos como el expuesto acerca de las*

---

<sup>39</sup> Búsqueda, N° 792, 18/05/95

<sup>40</sup> Astori proponía hacer “... el intento de buscar coherencia entre las ventajas de la capitalización y los principios de un sistema de valores colectivos y solidarios, pasa por el hecho de que dicha capitalización no sustituya al régimen de reparto sino que lo complemente enriqueciéndolo” (Brecha, 7/7/95)

<sup>41</sup> Astori: “La actitud de la oposición”, Brecha, 21/07/95.

*edades de retiro [argumentándose que]... el FA no podía presentar una propuesta más restrictiva para los aspirantes a jubilarse que la que impuso la dictadura*<sup>42</sup>.

Finalmente, el FA aprobó un documento para la negociación de la reforma previsional, que incluía una confusa cláusula que por un lado aceptaba la capitalización individual -siempre dentro de organismos del estado- pero agregando que los fondos de dichos ahorros integrarían el cuerpo total de recursos del sistema. Tal ambigüedad permitió que sectores con posturas diferentes, interpretaran también de forma diferente el texto “consensuado”. Algunos lo veían como *la base* desde la cual negociar en el parlamento (AU, VA), otros como *el techo* hasta donde ir (PS), e incluso otros sostenían que debían ser colorados y blancos los que deberían “*venir a negociar con nosotros*” (MPP), perfilándose la opción por ir a un plebiscito en caso de que las negociaciones, si es que las había, no prosperasen. No en vano, el 1º de setiembre, a dos días de la votación de la ley, Brecha tituló: “*El FA y la seguridad social: yo firmo, yo tampoco*”<sup>43</sup>

Las propuestas y posturas que cada parte presentaba ante la reforma iban más allá de la seguridad social. Coexistían diferentes estrategias que, de acuerdo a quien la propusiera y su resultado, tendría distintas consecuencias en la fuerte puja interna por el liderazgo<sup>44</sup>.

Presentar una propuesta sumamente ambigua no permitió que el FA como tal participase de la elaboración parlamentaria. Pero los incentivos para hacerlo en muchos casos, eran escasos ya que el horizonte avizoraba nuevos plebiscitos, contra el proyecto de un gobierno que, por excluirla, no había promovido la participación de la izquierda en su conjunto.

#### **4. Conclusiones**

Luján ha destacado la eficiencia del formato negociador en el proceso de reforma de 1995, porque a su entender, “*Una reforma más amplia que incluyera... las cajas paraestatales o las cajas militar y policial- o una reforma que incorporara ... los*

---

<sup>42</sup> Brecha, 11/8/95. La frase “prendido con alfileres” pertenece a R. Zibechi, y la crónica del plenario está firmada por Marcelo Pereira, quien a lo largo de agosto y setiembre realizó una cobertura especial sobre el tema.

<sup>43</sup> Brecha, 1/9/95

<sup>44</sup> Este complejo juego de ajedrez política se centrifugaba en una cuestión no menos importante: el compromiso de todos los sectores por alcanzar “consensos”. Cuestión fundamental para salvar la históricamente valiosa y original “unidad de la izquierda uruguaya”, y estratégica para generar una “imagen de partido”, homogéneo y alternativa real de cambio, sin perder el apoyo militante y electoral de los sectores sociales.

*jubilados y pensionista en el diseño, elaboración y control del proceso o una reforma que incluyera al BID en la etapa anterior a la promulgación de la ley.- habría puesto en peligro el logro*” (Luján, 2003). Por todo esto el autor califica a la reforma como una de las experiencias de negociación política más eficientes y legítimas de la última década del siglo XX.

Debe tenerse en cuenta que los excluidos de la elaboración, por su fuerte presencia social igualmente *participaron* como un suerte de “sujeto omitido”, y fueron tenidos muy en cuenta, no por sus propuestas sino a la hora de sus posibles respuestas: “... *el contenido de la reforma estuvo muy condicionado por (a) la negociación entre los partidos políticos y sus fracciones y (b) la amenaza de los posibles vetos de actores sociales*” (Forteza, 2005; 12).

La precisión de Luján para analizar el proceso es altamente compartible: “*Es una reforma sin héroes pero con arquitectos; sin una visión centrada en modelos previsionales puros, pero con pragmatismo; con exclusión de actores al recabar apoyos políticos y neutralización de los actores sociales al definir los alcances de la reforma; con éxito parlamentario a la hora de ser aprobada y con capacidad de conjurar en forma muy eficiente iniciativas populares para su derogación...*” (Luján, 2003).

Cabe agregar una cuestión, y es qué se entiende por “legitimidad” alcanzada, ya que igualmente se desarrolló un amplio movimiento social de derogación que, recién fue detenido en 1999, cuando se invalidó por la Corte Electoral el 3% de las firmas necesarias para plebiscitar la ley. Por tanto, la capacidad de “conjura” de las amenazas no solo debe comprenderse a la interna de la reforma y su proceso, sino que deberán investigarse las acciones posteriores de otras esferas del ámbito público, en especial, lo actuado por la Corte electoral al negar la posibilidad de hacer la consulta popular. También deben incluirse las contradicciones ya vistas, del movimiento opositor, que impidieron lograr una *des-legitimación* eficiente. A la vez que deberá estudiarse el impacto social de la reforma y el grado de aceptación en la población.

Si la reforma fue el mojón inicial para el funcionamiento aceitado de la coalición gobernante, en la vereda de enfrente, el mismo proceso moldeó tendencias y roles, más o menos opositores o dialoguistas, de la izquierda con el gobierno que, luego se

fortalecerían a la interna -recuérdese que estas divisiones se vivirían con mayor dramatismo<sup>45</sup> un año después ante la reforma del sistema electoral-.

Es probable que el pasado inmediato de éxitos en las consultas populares para “frenar al neoliberalismo” jugase un papel muy importante al momento de visualizar otras estrategias que además, incluyesen a los sectores sociales. Pero la falta de un verdadero proyecto alternativo al momento de aprobación de ley permite pensar que se sobre-valoró la propia capacidad reactiva -sin atender a las diferencias internas-; o bien que se subestimó la posible combinación entre la legitimidad alcanzada por la reforma y la capacidad de bloqueo del gobierno para evitar el movimiento de derogación, como ocurriría en 1999.

---

<sup>45</sup> En este caso ante la falta de “consenso”, Seregni renunció a la presidencia del FA, y Astori y su sector votaron a favor de la reforma constitucional que entre otros aspectos destacables, como la eliminación de la ley de lemas, tenía un objetivo claramente obstruccionista para con la izquierda y su chance de acceso al poder.



## BIBLIOGRAFÍA

Bruni, Jorge (1997): “Propuestas de la seguridad social hacia el futuro”, en *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*, Montevideo: La República.

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

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

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

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 *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*, Montevideo: La República.

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

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.

Lagomarsino, Gabriel. 1997. “Una visión de la reforma de la Seguridad Social Uruguaya. El marco general, sus características, sus consecuencias...”, en *La seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social*, Montevideo: La República.

Luján, Carlos. 2003. *El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay* (Tesis de Doctorado), Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

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

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

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

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

Saldain, Rodolfo. 1995. *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley 16.713 de 3 – IX – 1995*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

