

## **LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY: ACTORES Y PROCESOS DE NEGOCIACIÓN**

Carlos A. Luján\*

**Resumen:** El artículo se centra en la posición asumida por los actores políticos uruguayos frente al sistema previsional transformado en 1995 mediante la Ley 16.713. Se plantean las percepciones de la opinión pública frente al régimen previsional, sus prioridades y la importancia asignada por la ciudadanía a la reforma, como contexto en el cual se enmarcan las posiciones que asumieron las élites parlamentarias frente al tema. La hipótesis central sostiene que la conformación de un bloque legislativo reformista -cercano a un modelo mixto de seguridad social- estuvo basada en las preferencias y aceptación de distintos modelos de seguridad social por parte de los parlamentarios, pero que, en la medida que ninguno de los modelos recogía la mayoría de las preferencias, fue necesario un complejo proceso de negociación política, con diversos tipos de negociaciones posibles, desde las "simples" hasta las "complejas", pasando por etapas de negociaciones "complicadas" e "interconectadas". Finalmente, en el desarrollo del artículo se observa un caso de fuerte implicación de todo el espectro político en el desarrollo de una política pública de transformación estructural con efectos en el largo plazo.

### **Introducción**

El presente artículo analiza la posición de los actores políticos uruguayos frente al sistema de seguridad social vigente a fines de 1994, presenta la evaluación que hacían de las fortalezas y debilidades de tal sistema y muestra cuán proclives eran a su transformación.

Para ello, se presentan, en primer lugar, los antecedentes políticos de la reforma de 1995, las características de la Ley 16.713 y los ocho elementos que la literatura reconoce como constitutivos de un sistema de seguridad social -con los valores que dichas variables pueden asumir-.

En base a mediciones realizadas por Equipos Consultores en 1995, el artículo plantea, por un lado, las percepciones de la opinión pública frente al régimen previsional y, por otro, los posicionamientos que asumieron las élites parlamentarias. A partir de tal descripción, el artículo avanza en el trazado de un mapa de las alternativas de reforma que se manejaron en el país a comienzos de la segunda Administración Sanguinetti, mostrando la impronta reformista entonces reinante y la generalizada percepción que, en el mediano plazo, se avecinaba una aguda crisis del sistema.

---

\* Magíster en Ciencia Política en FLACSO (Sede Bs.As.) y Candidato a Doctor en la Universidad Católica del Uruguay. Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Profesor de la Universidad Católica del Uruguay.

Como hipótesis central se sostiene que dicha situación posibilitó la conformación de un bloque legislativo reformista, cercano en sus preferencias y en su aceptación a un modelo mixto de seguridad social, el cual fue la base para la construcción de las mayorías necesarias para la reforma.

Todo ello a través de un complejo proceso de negociación política, con diversos tipos de negociaciones posibles, desde las "simples" hasta las "complejas", pasando por etapas de negociaciones "complicadas" e "interconectadas"<sup>1</sup>. El manejo del tipo de negociación que se dio en los distintos momentos del proceso reformista fue justamente uno de los recursos más valiosos que tuvo el centro presidencial para conducirlo.

## Los antecedentes políticos y jurídicos

El estudio de la reforma de la seguridad social de 1995 exige el rastreo de algunos antecedentes importantes<sup>2</sup>:

- a) En la reforma constitucional del '67 se transfirió del Parlamento al Poder Ejecutivo la potestad de iniciativa exclusiva en materia económico financiera y de seguridad social.
- b) En 1967 se creó el BPS (Banco de Previsión Social) con un directorio integrado por representantes del Poder Ejecutivo, los trabajadores, los empresarios y los jubilados.
- c) La reglamentación para la incorporación de los sectores sociales al BPS fue aprobada en 1992.
- d) En 1979 se creó la DGSS (Dirección General de la Seguridad Social) mediante un Acto Institucional.
- e) En 1985 en la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) se reinstitucionalizó el BPS.
- f) En 1987 el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de reforma de la Seguridad Social que, luego de varios cambios, se aprobó bajo la forma de la Ley 15.900.
- g) En 1989 se realizó un plebiscito que aprobó, por el 82% de los votos, la incorporación a la Constitución Nacional de la indexación de las jubilaciones y pensiones por el IMS (Índice Medio de Salarios).
- h) Durante la Administración Lacalle se enviaron cuatro proyectos de ley que o fracasaron o tuvieron un éxito parcial: los dos primeros fueron rechazados, el tercero fue introducido en la ley de Rendición de Cuentas 16.320 de 1992 y el cuarto de 1993 fue rechazado. Según Filgueira y Papadópolos (1996): "Un quinto proyecto fue más a fondo y pretendió cambiar la estructura global del sistema."

<sup>1</sup> Se entiende por negociaciones "simples" aquellas que se dan entre dos actores políticos en torno a un tema central; las negociaciones "complejas" involucran a diversos actores que interactúan simultáneamente sobre distintos temas; las negociaciones "complicadas" incluyen a muchos actores en torno a un tema; las negociaciones "interconectadas" refieren a varios temas vinculados en la agenda de negociación de dos actores políticos relevantes (Luján 2002).

<sup>2</sup> Los datos presentados están tomados de Labadie (1994: 3 y 10).

Este último proyecto, por la forma en que fue elaborado y negociado, introdujo elementos novedosos en las formas de *policy making*. Sin embargo, estos elementos convivieron con viejos estilos de hacer política, los cuales finalmente predominaron, bloqueando así la aprobación del proyecto. (Filgueira y Papadópulos 1996: 117)

Durante la Administración Lacalle comenzó, pues, a desarrollarse un proceso de aprendizaje político en cuanto a cómo aprobar políticas de reforma estructural de segunda generación.

En un trabajo escrito en forma previa a la aprobación de la Ley 16.713, Filgueira y Papadópulos plantean una hipótesis sobre las causas del fracaso de las iniciativas de reforma anteriores a 1995. Según los autores (1996: 144): "la variable crítica para evaluar las posibilidades de transformación neoliberal no se encuentran en el contexto internacional ni en las transformaciones de la estructura doméstica. También resultan insuficientes las respuestas que destacan como variables críticas al tipo de régimen, la voluntad política de las élites o el tipo de sistema de partidos." Para los autores (1996: 112): "... debe recuperarse una vieja esfera olvidada de las ciencias sociales: la estructura social."

La emergencia de un actor político de primera magnitud como fueron las agrupaciones de jubilados y pensionistas de cara al plebiscito de 1989 y su neutralización o incluso su abandono de la escena en 1995 constituyen un punto relevante del presente artículo.

## La Ley N° 16.713

El proceso de negociación que culminó con la aprobación parlamentaria de la Ley 16.713 reviste una gran significación en la matriz política del Uruguay del siglo veinte. En efecto, la forma en la que el sistema político uruguayo encaró la reforma de la seguridad social conformó lo que hoy se conoce a nivel latinoamericano como el "modelo uruguayo de seguridad social", diferenciado del chileno –tomado como paradigma– y del argentino. Por ello, es del mayor interés su consideración tanto desde el ángulo del producto final –presentado a continuación en sus rasgos más salientes– como desde el de la negociación, negociación en la cual los actores no fueron determinados exteriormente sino que se reconfiguraron a lo largo del proceso.

La aprobación de la Ley N°16.713 de Seguridad Social tuvo lugar el 3 de setiembre de 1995, con los votos del Partido Colorado, el Partido Nacional y el Nuevo Espacio y con la oposición del Frente Amplio/Encuentro Progresista.

En el texto de la ley, el Artículo 2 (Ámbito subjetivo de aplicación) expresa: "El nuevo sistema previsional comprende obligatoriamente a todas las personas que sean menores de cuarenta años de edad a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, en ningún caso afectará derecho alguno de quienes gozan hoy de pasividad...". Las personas de cuarenta y más años de edad que no configuraban causal jubilatoria quedaban incluidas en el régimen de transición (Art. 64) o tenían la opción de acogerse al nuevo sistema durante ciento ochenta días (Art. 65).

En términos sustantivos, la Ley N°16.713 creó un régimen mixto de previsión social: "El sistema previsional que se crea, se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régi-

men de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio." (Art. 4). Las características de ambos sistemas son desarrolladas en los Artículos 5 y 6.

A su vez, en el Art. 7, se establecen tres niveles de cobertura: el más bajo es el del régimen de solidaridad intergeneracional con aportes patronal, personal y estatal; el intermedio es el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio con aportación personal; el último es el ahorro voluntario con aportes personales opcionales. Por el Artículo 8° quienes estén en el primer nivel pueden optar por realizar aportes al ahorro individual por el 50% de su contribución al sistema.

La cobertura del sistema de solidaridad intergeneracional es para todos los afiliados al sistema de previsional (Art. 10). El BPS continúa con las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia (Art. 15).

Se tiene causal de jubilación común a los sesenta años de edad y a los treinta y cinco años de servicios con cotización efectiva (Art. 18). Se establece un sueldo básico jubilatorio en base a los diez últimos años de servicios registrados en la historia laboral, limitado por los aportes de los últimos veinte años más un 5%; el cálculo se realiza sólo sobre el primer tramo de aportes (Art. 27). A los afiliados acogidos al Art. 8 se les multiplican los aportes por 1,5 (Art. 28). La jubilación mínima es del 50%, a lo que se agrega 0,5% por año trabajado adicional al mínimo hasta 2,5% y 3% por cada año de edad por encima de los sesenta con un máximo del 30% (Art. 29).

Las cuentas de ahorro individual estarán a cargo de entidades administradoras (Art. 45). La recaudación nominada de los aportes en el segundo nivel corresponde al BPS (Art. 46), el que acreditará en las cuentas personales de los afiliados sus aportes como las sanciones pecuniarias por infracciones tributarias en 48 horas (Art. 47). El pago de las prestaciones en este nivel será realizado por una empresa aseguradora a la cual la entidad administradora está obligada a traspasar los fondos de ahorro individual del afiliado (Art. 56). Se le dio como cometido al BPS el de constituir y organizar una entidad administradora de fondos de ahorro previsional en régimen de derecho privado, con independencia de patrimonio del ente y actuando sólo o en forma conjunta con instituciones del Estado (Art. 81). Por otro lado, el BPS quedó obligado a mantener al día los registros de la historia laboral de sus afiliados activos (Art. 86).

Las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) podrán ser formadas por bancos públicos -BPS, BROU, BH o BSE- en forma conjunta o separada o podrán ser formadas por instituciones de intermediación financiera privadas (Art. 92). La elección de la Administradora es libre por parte de los afiliados (Art. 106) y los mismos tienen derecho a traspaso a otra Administradora cuando lo deseen (Art. 109), con un límite de dos traspasos por año y permanencia de al menos seis meses en la misma (Art. 110).

Por último, el control de las AFAP lo ejerce el BCU (Art. 134 y 135) y ni el BPS ni el BCU pueden cobrar comisiones ni a las Administradoras ni a las Aseguradoras ni a las empresas contribuyentes ni a los afiliados por las actividades que realizan en el marco de la Ley N°16.713 (Art. 132).

El Poder Ejecutivo envió el 5 de Noviembre de 1997 un proyecto de ley referido a aspectos tributarios con pequeñas modificaciones que no alteraron el espíritu de la ley sino que mejoraron algunos aspectos no considerados adecuadamente en el

texto original; la aprobación de estas modificaciones se realizó el 27 de Octubre de 1998. El agregado principal a la Ley 16.713 se relaciona con el literal A del Artículo 56, al que se le suma la siguiente obligación para las empresas aseguradoras: "Las empresas aseguradoras deberán aceptar a todos los afiliados que las elijan". Las restantes modificaciones son de carácter tributario o de ajuste de los niveles establecidos por la ley según el índice medio de salarios establecido para las pasividades por el Artículo 67 de la Constitución de la República.

## Las características principales de los modelos de Seguridad Social

Según Saldain los sistemas de seguridad social latinoamericanos pueden ser descriptos a partir de siete características (1999: 19-24). A ellas debe agregarse una más, referente a "las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios", la que resulta particularmente pertinente para la discusión de la reforma del sistema uruguayo. Los ocho puntos son:

- a) La unipolaridad o multipolaridad del sistema.
- b) Los agentes administradores.
- c) El alcance de la cobertura.
- d) El régimen técnico-financiero.
- e) Las fuentes de financiamiento.
- f) La naturaleza de los aportes.
- g) La cuantía de la prestación.
- h) Las condiciones de acceso a las prestaciones.

A continuación se presentan los valores que pueden asumir cada una de las variables, ordenados de mayor a menor según su grado de estatismo. Las variables y sus valores son:

- a) La unipolaridad o multipolaridad del sistema.
  - Un pilar único estatal.
  - Dos pilares, central el estatal y complementario el de ahorro individual obligatorio.
  - Un pilar central estatal para el extremo inferior de la escala de ingresos y dos pilares complementarios, uno obligatorio y otro voluntario para el extremo superior de la escala de ingresos.
  - Múltiples pilares equilibrados en su importancia y peso.
  - Dos pilares, complementario el estatal y central el de ahorro individual obligatorio.
  - Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos, y un pilar de ahorro obligatorio central y otro de ahorro voluntario complementario para el extremo superior de la escala de ingresos.
  - Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos, un pilar complementario de ahorro obligatorio y un pilar central de ahorro voluntario para el extremo superior de la escala de ingresos.
  - Un pilar único de ahorro individual.

- b) Los agentes administradores.
  - Un agente administrador público.
  - Uno o varios agentes administradores públicos y uno o varios agentes administradores privados asociativos.
  - Un agente administrador privado de propiedad pública y varios agentes administradores privados asociativos o comerciales.
  - Un agente administrador privado de propiedad pública y varios agentes administradores privados comerciales.
  - Varios agentes administradores privados asociativos.
  - Varios agentes administradores privados asociativos y comerciales.
  - Varios agentes administradores privados comerciales.
  
- c) El alcance de la cobertura.
  - Cobertura universal.
  - Cobertura profesional total.
  - Cobertura profesional parcial.
  - Cobertura selectiva.
  
- d) El régimen técnico-financiero.
  - Financiación colectiva de reparto puro.
  - Financiación colectiva de reparto con reservas.
  - Financiación de capitalización colectiva parcial (prima escalonada).
  - Financiación de capitalización colectiva total (prima media general).
  - Financiación individual por seguro.
  - Financiación individual por ahorro.
  
- e) Las fuentes de financiamiento.
  - Aportaciones fiscales de origen general (ej. IVA).
  - Aportaciones fiscales de origen predeterminado para la seguridad social (ej. IMESI a los autos cero kilómetro).
  - Aportaciones fiscales y del trabajador.
  - Aportaciones del Estado, del trabajador y el empleador con contribuciones no vinculadas a la nómina.
  - Aportaciones tripartitas (Estado, trabajador y empleador).
  - Aportaciones del trabajador y el empleador<sup>3</sup>.
  
- f) La naturaleza de los aportes.
  - Prestación definida.
  - Aportación definida.
  
- g) La cuantía de la prestación.
  - Prestación única y uniforme.
  - Prestación condicional o proporcional imperfecta.

---

<sup>3</sup> Las aportaciones que provienen exclusivamente de los trabajadores constituyen una posibilidad teórica no considerada en el debate, al igual que las realizadas únicamente por los empleadores.

- Prestación proporcional.
- h) Las condiciones de acceso a las prestaciones.
  - Permisivas: alta excepcionalidad.
  - Fáciles de alcanzar, bajas edades de retiro con diferenciación por género (60 y 55 años para el hombre y la mujer respectivamente), pocos años de trabajo (menos de 35 y 30 años para hombres y mujeres) y cálculo de las prestaciones sobre los aportes de los últimos años (tres a cinco).
  - Exigentes: altas edades de retiro sin diferenciación por género (60 años), muchos años de trabajo (35 o más años para hombres y 30 o más años para mujeres) y alargamiento del período de aportes a considerar para el cálculo de la jubilación básica (veinte años).
  - Duras: altas edades de retiro (65 años para ambos sexos) y largos períodos de servicio o trabajo (35 o más años) de los cuales se consideran los últimos veinte años de aportes, con disminución del porcentaje que las prestaciones significan con respecto a las últimas aportaciones

En función de estas ocho variables se pueden caracterizar tanto el modelo vigente luego de la reforma como el anterior a ella. El modelo de seguridad social prereforma era:

- Unipolar: un pilar único estatal.
- Varios agentes administradores públicos (BPS, Caja Militar y Caja Policial) y varios agentes administradores privados asociativos (Cajas Paraestatales: bancaria, notarial y profesional).
- Cobertura profesional total.
- Financiación colectiva de reparto puro, excepto para las Paraestatales que tenían reservas.
- Aportaciones tripartitas (aunque en el caso de las Cajas Paraestatales es casi exclusivamente de trabajadores y empleadores pues las aportaciones fiscales de origen predeterminado para la previsión social –por ejemplo, los timbres profesionales o notariales– son muy pequeñas en el volumen general).
- Aportación definida.
- Prestación condicional o imperfecta –existencia de topes–.
- Condiciones de acceso fáciles de alcanzar.

En cuanto al modelo de seguridad social posterior a la reforma deben diferenciarse las características del subsistema reformado (BPS) de las de las Cajas Militar y Policial, por un lado, y de los rasgos de las Cajas Paraestatales, por otro, subsistemas que no fueron reformados y continúan con las características antes reseñadas. El subsistema reformado tiene:

- Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos, y un pilar de ahorro obligatorio central y otro de ahorro voluntario complementario para el extremo superior de la escala de ingresos.
- Un agente administrador privado de propiedad pública.
- Varios agentes administradores privados comerciales.
- Cobertura profesional total.

- Financiación mixta, individual por seguro en el pilar principal y colectiva de reparto para el pilar complementario.
- Aportaciones tripartitas: incluso en el pilar central el Estado apoya transfiriendo recursos a los asalariados de más bajos recursos para que sus aportes a las Administradoras sea mayor, sin contar los costos absorbidos por el Estado por la recaudación de los aportes.
- Aportación definida.
- Prestación proporcional.
- Condiciones de acceso exigentes para el pilar estatal.

## El contexto político-partidario al comienzo de la Segunda Administración Sanguinetti

### *Los actores principales*

En el proceso de negociación que culminó en la reforma de la Seguridad Social el principal actor fue el Poder Ejecutivo que contó con los recursos tangibles e intangibles de la Presidencia de la República y, en particular, con la figura del Presidente. En su obra clásica, *El centro presidencial*, Neustadt manifestaba ya en el prólogo: "Buscar la influencia personal es la esencia misma de la tarea de ser Presidente" (1966: 8). En la reforma en estudio, se puede sostener que existió una influencia directa del Presidente y ella actuó como llave del éxito, pero el Presidente no impuso una reforma sino que logró persuadir a los restantes otros actores de las bondades de la misma.

Según Neustadt, "el poder de persuadir es el poder de negociar". La categoría y la autoridad dan ventajas para negociar. Más en un gobierno de instituciones separadas que comparten los poderes, las dan a todas las partes. Con el conjunto de las ventajas que tiene a su disposición, el Presidente puede ser mucho más persuasivo de lo que podría ser su lógica o su encanto personal. Pero esas ventajas no garantizan los resultados.

Falta tomar en cuenta las contrapresiones que pueden ejercer sobre él, con las ventajas de que disponen, aquellos en quienes el Presidente quisiera influir (Neustadt 1966: 8). Estas afirmaciones son claves a la hora de entender el proceso de elaboración, discusión y aprobación de la Ley N°16.713.

En la segunda Administración Sanguinetti, la inclusión de cuadros técnicos o tecnopolíticos en el gobierno fue muy relevante y diferente a la registrada durante la primera Administración del Presidente Sanguinetti. Entre 1985 y 1990 se dio un "mix" de políticos y técnicos conformado a partir de una relativa falta de recursos tecnopolíticos capaces de encarar la tarea de la "gobernación"<sup>4</sup> y la "restauración"<sup>5</sup> de las formas de hacer política y gobernar anteriores a la dictadura. La Administración del Presidente Lacalle (1990-1995) constituyó una instancia de transición duran-

<sup>4</sup> Dror 1994.

<sup>5</sup> González 1993.



te la cual se formaron en el país recursos humanos calificados, en particular en las áreas de economía y políticas sociales.

La inclusión de cuadros tecnopolíticos fue muy relevante en la negociación de la reforma de la seguridad social, la que se procesó en un ámbito de interacción entre los partidos políticos. Fue en ese ámbito extra-parlamentario en que interactuaron políticos y técnicos de diversos partidos, y aunque participaron varios miembros del Parlamento lo hicieron como representantes de los partidos más que como parlamentarios.

A lo anterior se sumaron las dificultades del Parlamento para adecuarse a la situación de tecnificación de la política que se ha procesado en el país (De Armas y Garcé 2000), dificultades que han sido marcadas reiteradamente en estudios específicos (Caetano 2000: 81). En efecto, la debilidad del Legislativo a nivel de asesores técnicos específicos<sup>6</sup> así con la falta de especialización de los miembros de las Comisiones conspiran contra la profundidad del conocimiento al que pueden acceder los parlamentarios en relación a los temas centrales de la transformación del país. Como consecuencia de ello, el Parlamento ha exhibido una baja capacidad de generación de alternativas a lo propuesto por el Poder Ejecutivo o ha sido incluso débil a la hora de enriquecer sus propuestas constructivamente —aún en los casos en los que ha compartido las políticas vigentes—.

En el tema específico de la seguridad social, la negociación política entre el Parlamento y la Presidencia no desapareció pero sí adoptó una forma muy diferente a la tradicional en Uruguay. Considerar este cambio resulta fundamental, por diversas razones.

En primer lugar, la definición de los ámbitos de negociación y sus reglas y participantes hacen al producto final de las negociaciones en curso en igual o mayor medida que las estrategias implementadas por los actores políticos luego de establecidos dichos ámbitos. Esto es de vital importancia en momentos como el presente de transformación del sistema político.

En segundo lugar, el referido empobrecimiento de las instancias de negociación dificulta la construcción de una visión compartida por parte de la clase política en áreas políticas claves, lo que es un requisito para el armado de equipos de gobierno eficientes y la generación de apoyos mayoritarios para políticas de Estado.

Finalmente, la generación de un pensamiento estratégico de largo plazo entre los actores políticos en buena medida está determinado por las instancias de aprendizaje político en las que participen, en su capacidad para trascender lo urgente y concentrarse en lo importante y en su acumulación en bien de una gobernabilidad tan necesaria en los tiempos de incertidumbre y cambio en los que el país está inserto.

<sup>6</sup> Véase el informe del FAS/BID/PNUD (1996: 215).

*Los partidos frente a la reforma*

Existe en Uruguay una larga tradición de negociación política. Paradojalmente, en amplios sectores de la población el término "negociación" no cuenta con gran legitimidad porque se lo vincula más al reparto de cargos que a la elaboración e implementación de políticas públicas. Esta dificultad emerge en todos los partidos a la hora de la negociación.

En el Partido Colorado y el Partido Nacional, la visibilidad y la legitimidad de las negociaciones interpartidarias con vistas al establecimiento y/o mantenimiento de una coalición de gobierno resultan claves. La transparencia de los procesos de negociación política y su clara comunicación a la población son evaluados como síntomas de madurez política y no de mezquindad de políticos movidos por intereses personales; por el contrario, la opacidad de dichas instancias contribuye a generar la idea de actores políticos indiferenciados, con un partido de gobierno que desdibuja el perfil del partido coaligado, el que se "sacrifica" por la gobernabilidad del país.

En cuanto a la izquierda tradicional, las dificultades evidenciadas a lo largo de la segunda Administración Sanguinetti para negociar interna y externamente cobraron particular relevancia para la población en momentos en que se comenzó a visualizar al Encuentro Progresista como un actor político de primera magnitud, con posibilidades de acceder al gobierno nacional en el corto plazo. El desarrollo de esta capacidad negociadora pasó entonces a ser percibida como garantía de gobernabilidad.

Por último, el Nuevo Espacio—sin relevancia electoral en la competencia por la Presidencia de la República—tuvo, por su posición en el espectro político-ideológico, un lugar de privilegio en las negociaciones con vistas a construir mayorías parlamentarias para gobernar, no por su integración a una coalición de gobierno estable sino habilitando acuerdos puntuales sobre paquetes de medidas de transformación del país<sup>7</sup>.

Otro factor acelerador de los tiempos políticos de la reforma, factor que no estaba presente cuando se presentaron los anteriores proyectos en la Administración Lacalle, fue el crecimiento del Frente Amplio-Encuentro Progresista en las elecciones de 1994. Visto en la perspectiva del sistema electoral vigente en 1995 y dado el recambio generacional más favorable a la izquierda tradicional, el crecimiento del Frente Amplio-Encuentro Progresista impulsó a los Partidos Colorado y Blanco a incluir la reforma de la seguridad social en la agenda de la primera fase del gobierno, la llamada "fase de luna de miel", de forma que su aprobación permitiera la implementación antes de la asunción de un eventual gobierno frentista en el año 2000. Por otro lado, los sectores moderados del Frente Amplio-Encuentro Progresista vieron como ideal que el tema fuera resuelto antes de llegar al gobierno, de forma de no quedar atrapados en el discurso radical de los grupos del Frente más ligados a los actores sociales.

<sup>7</sup> Sartori 1992.

## La opinión pública frente a la reforma de la seguridad social

A partir de la información cualitativa recogida mediante grupos motivacionales realizados en el primer trimestre de 1995 por Equipos Consultores y de los datos cuantitativos de una encuesta de opinión pública hecha por la misma empresa consultora en marzo de ese año, es posible delimitar algunos rasgos particulares del contexto en el que se desarrollaron las negociaciones sobre la reforma de la seguridad social.

### *Las prioridades de la opinión pública y la importancia asignada a la reforma*

En ese momento histórico el tema prioritario para los uruguayos era la reforma de la educación, ubicándose la reforma de la seguridad social en cuarto lugar (27% de menciones en primer lugar contra 21%).

Sin embargo, la reforma de la seguridad social era para los ciudadanos blancos y colorados la segunda reforma en importancia, y para estos últimos era casi tan importante como la reforma educativa (21% y 20% de menciones, respectivamente). Sí se ubicaba en cuarto lugar para nuevospacistas y frentistas. Por su parte, como era esperable, el tema era primera prioridad para los mayores de 60 años, los jubilados y pensionistas y, en segundo lugar, para los estudiantes —en este caso muy por debajo de la prioridad asignada a la reforma de la educación—. Finalmente, cuando se consideran las menciones espontáneas de los dos principales problemas del país la reforma de la seguridad social se ubica en tercer lugar con un 35% de los individuos de la muestra que la nombran.

Para uno de cada dos uruguayos el problema de la seguridad social era fundamental o muy importante y, adicionalmente, para uno de cada tres era importante, sin diferencias significativas por partido político votado en las elecciones de 1994. El pico de importancia lo alcanza entre los entrevistados de 30 a 39 años en donde uno de cada cinco consideró que el problema de la seguridad social era fundamental. A su vez, es de destacar que no se registraban diferencias por condición de actividad, aunque los estudiantes eran los que mayor importancia le asignaban al tema.

### *La protección otorgada, la justicia y los grupos beneficiados y perjudicados por el sistema anterior a la reforma*

Existía entre los uruguayos un fuerte sentido de desprotección frente al sistema de seguridad social vigente a comienzos de 1995: uno de cada cuatro entrevistados manifestaba que se sentía muy poco protegido y casi la mitad poco protegido. En otros términos, dos de cada tres encuestados se sentían desprotegidos en un grado importante.

En particular, los que se sentían más desprotegidos eran los frentistas, aunque el 62% de los blancos y de los colorados también declararon sentirse poco o muy poco protegidos. Por su parte, la desprotección cobraba mayor presencia entre los meno-

res de cuarenta años, con un pico entre los que tenían entre 30 y 39 años –tramo en el que tres de cada cuatro encuestados no se sentía suficientemente protegido con la seguridad social que le brindaba el país–. Concordantemente, era entre los activos y los estudiantes donde el sentimiento de desprotección era más significativo.

El motivo principal por el cual una parte de los entrevistados decían sentirse protegidos yacía en la seguridad de las prestaciones, aspecto particularmente valorado entre los mayores de sesenta años.

En contraposición, el sentimiento de desprotección se basaba en la insuficiencia de las jubilaciones, lo cual se vivía con mucha fuerza tanto por los menores de 40 como por los mayores de sesenta años. Otro elemento generador de desprotección era la falta de credibilidad del sistema, mencionada por uno de cada cinco entrevistados o uno de cada tres, según los distintos grupos etarios; la proporción más alta se encontró entre quienes estaban próximos a jubilarse (entre 50 y 59 años al momento de la encuesta).

A su vez, el sistema de seguridad social era visto como injusto por la mayoría absoluta de la población: seis de cada diez entrevistados lo valoró como injusto y un 10% lo veía como muy injusto, con lo cual solamente un cuarto de la población lo consideraba básicamente justo (con un 5% que no contestó la pregunta). En particular, la percepción de injusticia del sistema era más aguda entre los votantes de izquierda y los jóvenes; consistentemente, los pasivos eran quienes veían el sistema como menos injusto.

Las jubilaciones bajas eran vistas como la principal causa de la injusticia del sistema, con dos de cada cinco uruguayos en esa postura. Para uno de cada cuatro uruguayos, en cambio, la injusticia del sistema residía en la mala relación entre lo aportado y lo recibido, motivo que fue mencionado por casi la mitad de los entrevistados de entre 25 y 29 años. Finalmente, los privilegios y las desigualdades originaron los juicios negativos de los adultos de entre 40 y 49 años.

Para la mayoría absoluta de los entrevistados los jóvenes eran perjudicados por el sistema de seguridad social vigente al momento de la encuesta. Esta opinión era mayoritaria en todos los grupos etarios, excepto entre los mayores de 60 años. A nivel de la juventud apareció un clivaje interesante: mientras los menores de 25 años no se veían especialmente perjudicados por el sistema vigente –ubicándose en el promedio de la población–, los jóvenes de entre 25 y 29 años pensaban por mayoría abrumadora (68%) que sí eran perjudicados.

A su vez, tres de cada cuatro entrevistados veían a los ancianos como perjudicados. Paradojalmente, mientras esta percepción era de cuatro de cada cinco entre los menores de 25 años bajaba a sólo dos de cada tres entre los mayores de 60 años. Los trabajadores también eran vistos como perjudicados por el sistema, sobre todo entre los encuestados de 25 a 39 años.

Con respecto a los profesionales la población se dividía por cuartos: un cuarto creía que los profesionales eran perjudicados, un cuarto que eran beneficiados, un cuarto pensaba que no eran ni perjudicados ni beneficiados y, finalmente, un cuarto no opinó al respecto.

Por último, la encuesta constató que los militares y los empresarios eran vistos como beneficiarios netos del sistema de seguridad social.

*Los beneficios obtenidos de la seguridad social en función de los aportes y las necesidades de los pasivos: una relación casi inexistente*

Tres de cada cinco uruguayos consideraban que nunca o casi nunca las personas recibían una jubilación que guardara relación con sus aportes. Esta percepción era más fuerte entre los votantes de la izquierda, aunque alcanzaba a la mayoría absoluta de los colorados y a una mayoría relativa de los blancos. No existían diferencias significativas por edad, al tiempo que los activos, las amas de casa y los estudiantes se mostraron bastante más duros en sus valoraciones que los jubilados y pensionistas.

Siete de cada diez entrevistados consideraron que nunca o casi nunca las personas recibían una jubilación de acuerdo a sus necesidades. Nuevamente, esta percepción era más fuerte entre los votantes de izquierda. A su vez, entre los menores de 40 años dicha percepción era un poco más negativa que la de los mayores de 40 años, aunque sin grandes diferencias, lo cual se vio reflejado en la inexistencia de diferencias según la condición de actividad de los entrevistados.

Tres de cada cinco encuestados consideraron que el déficit generado por la seguridad social era difícil pero manejable, aunque uno de cada cuatro opinó que no se podía mantener por mucho tiempo. No emergieron diferencias por partido político respecto a cuán manejable era el déficit, aunque los que en mayor medida lo veían como inmanejable en el corto plazo fueron los menores de 30 años en general y los estudiantes en particular.

Los entrevistados se dividieron casi por cantidades iguales entre los que creían y no creían que los aportes de los trabajadores y los empresarios alcanzaban para financiar el sistema de seguridad social. Los votantes colorados opinaron mayoritariamente que dichos aportes eran insuficientes, seguidos de los nuevoespacistas que se dividieron por partes iguales en torno a una y otra opinión. En tercer lugar se ubicaron los blancos, con un muy alto porcentaje de no respuestas. Finalmente, quienes en forma más contundente consideraron que los aportes sí alcanzaban fueron los frentistas (casi la mitad de ellos mismos se inclinó por la suficiencia, frente a un tercio que visualizaba insuficiencia). Los estudiantes fueron los únicos que en forma mayoritaria (55%) plantearon que los aportes no alcanzaban.

Sólo un tercio de los entrevistados dijo conocer las formas de financiamiento del déficit. Entre las formas nombradas, la real —es decir, el IVA— fue mencionada por un porcentaje muy pequeño de la población total (12%). El grado de conocimiento era levemente mayor entre los votantes del Frente Amplio.

Las personas que estaban cerca de la edad de jubilación —50 a 59 años— eran las que tenían mayor conocimiento sobre el tema, aunque ese conocimiento era casi tan inexacto como el del resto de la población. En cambio, los estudiantes se dividieron por partes iguales entre quienes conocían y quienes no conocían las fuentes de financiación, y entre los primeros la mayoría relativa la indicó correctamente.

Para la mayoría absoluta de los uruguayos (tres quintos) el sistema de seguridad social necesitaba ser cambiado pero eran muy pocos los entrevistados que querían cambiarlo totalmente, con independencia del partido político votado en 1994, el grupo etario de pertenencia y la condición de actividad. Para un tercio de los encuestados el sistema requería sólo ajustes, apareciendo esta opinión más difundida

entre los votantes colorados, los mayores de 40 años y los pasivos. En contraposición, quienes querían cambios importantes representaban la mayoría absoluta de los votantes de izquierda y la mayoría absoluta de los adultos de entre 25 y 39 años.

El proceso de reforma de la seguridad social era visto como razonable o muy razonable por tres cuartas partes de los uruguayos meses antes de la consideración legislativa de la Ley N°16.713, sin diferencias importantes por partido político. Los menores de 60 años fueron quienes se mostraron más proclives a ver a la reforma como razonable, en consonancia con lo anterior los pasivos aparecieron como más renuentes, aún cuando la mayoría la veía como razonable.

Para el conjunto de la población la viabilidad política de la reforma era relativamente baja. La discriminación por partido muestra que los blancos se posicionaron a medio camino, considerándola entre bastante y poco viable, mientras que los colorados y nuevespacistas la evaluaron como bastante viable y los frentistas la vieron como poco viable en su mayoría. Los menores de 40 años fueron quienes le asignaron menor viabilidad al proceso de reforma, los estudiantes fueron los más negativos y los pasivos los más positivos.

Concomitantemente, los cambios en el corto plazo eran vistos como poco posibles por casi la mitad de los entrevistados y como bastante posibles por una cuarta parte. En este sentido, la evaluación de los votantes de los partidos tradicionales fue algo más optimista que la de los frentistas. También fue optimista la opinión de los pasivos y la de quienes estaban por jubilarse, con edades entre 50 y 59 años. Por su parte, los estudiantes fueron quienes asignaron menores posibilidades a la reforma: casi la mitad la consideró poco posible y casi la cuarta parte la catalogó como poco posible.

En el momento del relevamiento los uruguayos se dividían por partes iguales entre los que opinaban que era necesario reformar el sistema para solucionar el problema de la seguridad social y quienes consideraban que era suficiente con combatir la evasión —hay que señalar que uno de cada cinco entrevistados no opinó al respecto—.

Estas proporciones se mantuvieron tanto para los partidos tradicionales como para el Frente Amplio. Entre los menores de 50 años la mayoría se inclinó por reformar el sistema, mientras que los mayores de 50 eran más proclives a combatir la evasión. La mayoría absoluta de los estudiantes eran partidarios de una reforma más allá del control de la evasión, al igual que los activos —estos últimos con menor intensidad—. En cambio, los pasivos veían en el control de la evasión la ruta preferida para solucionar los problemas del sistema previsional.

### *Los ajustes aceptables o deseables en el régimen de previsión social*

La edad de retiro se ubicó entre 60 y 69 años para un quinto de los entrevistados y pasó los 70 años para casi un cuarto. Resulta interesante notar que en la encuesta la edad hasta la que se está dispuesto a trabajar crece con el aumento de la edad del entrevistado.

Entre los activos casi la mitad no tenía decidido hasta qué edad trabajar. Una cuarta parte no quería hacerlo más allá de los 64 años y hubo proporciones similares

de encuestados para las posiciones extremas —los que aspiraban a trabajar a lo sumo hasta los 60 años y los que querían hacerlo más allá de los 65 años—. Entre los mayores de 55 años activos una tercera parte dijo que trabajaría más años para obtener una menor jubilación pero, como contracara, el 30% expresó que no lo haría y un 25% ni siquiera lo evaluaría. En cambio, casi la mitad de los encuestados de 55 a 59 años aseguró que trabajaría más años por una mejor jubilación.

Discriminando en el total de encuestados, los votantes colorados se inclinaban a trabajar hasta una edad más avanzada que los votantes de los otros partidos. Los menores de 40 años dijeron preferir trabajar hasta edades más tempranas que los mayores de 40, registrándose un pico entre los activos de más de 60 años entre quienes la mayoría relativa optó por edades de retiro en el entorno de 65 a 69 años.

Los uruguayos menores de 40 años desconocían con precisión la edad de retiro de hombres y mujeres. Por otro lado, la existencia de una diferencia en la edad de retiro según el sexo fue aprobada por la mayoría absoluta de los entrevistados, con un porcentaje un poco mayor de hombres que de mujeres; un tercio de entrevistados de cada sexo desaprobó dicha diferencia.

Los más firmes partidarios de la diferencia de edad para el retiro fueron los nacionalistas, seguidos de los nuevespacistas y colorados y, en último lugar, los frentistas; debe marcarse que aún entre estos entrevistados la mayoría absoluta estuvo de acuerdo en la existencia de dicha diferencia. Los menores de 24 años aparecieron como los entrevistados más igualitaristas en el subconjunto de la población menor de 40 años, es decir el grupo factible de ser obligatoriamente incluido en una reforma del sistema.

El mantenimiento de topes máximos a las jubilaciones fue apoyado por la mayoría absoluta de los uruguayos menores de 40 años, manifestando su desacuerdo sobre el punto sólo un cuarto del total de los entrevistados. Los votantes colorados y frentistas fueron los que en mayor medida estuvieron de acuerdo con los topes, no así los blancos y los nuevespacistas. Por su parte, los menores de 24 años se dividieron por partes en este punto, siendo los estudiantes los menos proclives a mantenerlos.

Para la mayoría de los menores de 40 años por cada \$100 de aportes se deberían recibir \$100 o más de pasividad; en el otro extremo, un cuarto de la población estaría dispuesta a recibir \$70 o menos por cada \$100 aportados. Los frentistas fueron quienes menos reclamaron todos sus aportes —aunque un 42% sí lo hizo, frente a la mayoría absoluta de cada uno de los otros grupos de votantes—. No aparecieron diferencias por edad en este aspecto, pero entre los menores de 40 años los activos se mostraron más exigentes que los estudiantes y las amas de casa.

Evadir para alcanzar una jubilación justa fue considerado como adecuado por uno de cada diez entrevistados, mientras otros dos de cada diez dijeron que lo pensarían. El porcentaje de quienes pensarían la posibilidad de evadir o directamente lo evadirían alcanzó un 39% entre los blancos y un 23% entre los colorados, situándose en una situación intermedia los frentistas y los nuevespacistas, con el 28% y el 31% respectivamente. Finalmente, se puede afirmar que los entrevistados de 30 a 39 años fueron los que se mostraron menos propensos a evadir o a considerar dicha posibilidad.

En el momento de la encuesta, los uruguayos no sentían a los jubilados como una carga para la sociedad, con independencia de cual fuera el sexo y partido de

pertenencia. Entre los menores de 40 años fue categórica la opinión respecto a que los jubilados no eran una carga para el país: cuatro de cada cinco entrevistados así lo manifestó. El porcentaje que consideró que los jubilados sí representaban una carga para el país se ubicó por sobre la media entre los votantes del Frente Amplio, los menores de 24 años y los estudiantes.

### *El papel de la confianza en los actores políticos y sociales en una reforma del sistema de seguridad social*

Interrogados los encuestados respecto al grado de confianza general que despertaban los distintos actores sociales, las asociaciones de jubilados obtuvieron el primer lugar y la Universidad el segundo lugar. El Presidente y el Parlamento reunieron una confianza al mismo nivel que la Iglesia Católica. Los líderes políticos se ubicaron en el mismo nivel que los sindicatos con relativamente baja confianza, aunque por encima de la otorgada a los empresarios.

Los mayores de 55 años mostraron mayor confianza en las asociaciones de jubilados que los menores de 40, pero el nivel de confianza en el Presidente y el Parlamento fue el mismo que el que le brindaron a la Universidad, tanto para los mayores de 55 años como para los adultos y menores de 40 años. Estos grupos etarios también dijeron confiar en la Iglesia Católica, no apareciendo diferencias entre ellos en cuanto a la confianza depositada en los líderes políticos, los sindicatos y los empresarios.

Los actores en los que la población depositaba más confianza para informarse sobre temas vinculados a la seguridad social fueron, en primer lugar, los políticos, con un cuarto de las adhesiones de los colorados y un sexto de las de los blancos y frentistas. En particular, los políticos recibieron la más alta muestra de confianza por parte de los mayores de 60 años e, inversamente, la más baja de los menores de 30 años.

En un segundo lugar de confianza se ubicaron los jerarcas del BPS que concitaron la confianza de uno de cada diez uruguayos. Los técnicos consiguieron un tercer lugar, seguidos de las asociaciones de jubilados, tanto a nivel de la población en general como de los votantes de los distintos partidos; en el caso de los votantes frentistas se invierte este orden dado que las proporciones mayores se dan para la asociación de jubilados. Cuando se consideran las dos primeras menciones, los jerarcas del BPS aparecen como una opción importante entre los mayores de 50 años. Los pasivos se ubican entonces casi en similares niveles de confianza que la población en general, sin que las asociaciones de jubilados se despegaran notoriamente ni como primera ni segunda preferencia.

Para la población en su conjunto la reforma de la seguridad social debía ser impulsada por el gobierno en general y el Presidente en particular, ocupando un segundo plano las asociaciones de jubilados, los técnicos, los líderes políticos y el BPS. Al considerar los dos principales actores que deberían impulsar la reforma aparece nuevamente en un lugar destacado el gobierno, ocupando un segundo nivel el Presidente y luego el BPS, las asociaciones de jubilados y los técnicos en la materia.



Discriminando por partido, entre los votantes de los partidos tradicionales el gobierno y el Presidente concitaron los mayores apoyos, mientras que entre los frentistas las asociaciones de jubilados se posicionaron en primer plano. Considerando dos menciones, el BPS alcanzó los mayores porcentajes acumulados entre los frentistas, el segundo lugar para los blancos, el tercero para los colorados y el cuarto para los nueoespacistas.

Los mayores de 60 años veían en el Presidente y el BPS a los principales actores para impulsar la reforma; en cambio, los menores de 40 centraban su preferencia en el gobierno. Los activos apostaban al gobierno por sobre los otros actores sociales y políticos, mientras que los pasivos personalizaban el impulso en la figura del Presidente. Particularmente llamativo resulta que las asociaciones de jubilados recibieran similar porcentaje de primeras menciones entre los activos y los pasivos, llegando incluso a ser mayor dicho porcentaje entre los activos cuando se consideran las dos primeras menciones.

## **Las élites parlamentarias frente a los diversos modelos de Seguridad Social.**

### *La posición de las élites*

Con anterioridad a las elecciones de 1995 se realizó una encuesta de élites parlamentarias<sup>8</sup> en la que se indagó sobre diversos puntos vinculados al sistema de seguridad social. En particular, se presentaron a los legisladores cinco modelos de seguridad social posibles, modelos que iban desde el modelo vigente en Uruguay hasta el chileno.

A continuación se presenta la ubicación de los parlamentarios frente a los temas centrales, discriminando según partido político de pertenencia. Para cada punto se analizarán las opiniones de los representantes del Partido Colorado –ganadores de la presidencia en el período inmediatamente posterior a la encuesta–, luego se considerarán las opiniones de los parlamentarios del Partido Nacional –partido que se integró a la coalición de gobierno de la segunda Administración Sanguinetti–, seguidas por las respuestas de los representantes del Nuevo Espacio –partido que acompañó y votó la reforma de la Seguridad Social del 95– y, finalmente, se estudiarán las respuestas vertidas por los senadores y diputados del Encuentro Progresista–Frente Amplio.

### *La importancia de la reforma de la seguridad social para los legisladores*

Para los parlamentarios colorados los principales problemas del país eran, en primer lugar, la reforma de la seguridad social (una mayoría relativa la ubicaba como el principal problema del país) y, en segundo lugar, la educación; concretamente, tres

<sup>8</sup> Esta encuesta a las élites fue realizada por Equipos Consultores, al igual que el estudio de opinión pública ya referido.

cuartas partes de los legisladores colorados ubicaban la reforma de la seguridad social como el problema más importante o el segundo en importancia.

Por su parte, una inmensa mayoría de los legisladores blancos (casi cuatro de cada cinco) también consideraba la seguridad social como uno de los dos problemas más importantes del país, pero le asignaba a la reforma del Estado o a la educativa una importancia mayor que los colorados.

Los legisladores del Nuevo Espacio entrevistados ubicaron la reforma de la seguridad social como uno de los principales problemas del país, pero por debajo de su preocupación respecto a los temas educativos.

Finalmente, los parlamentarios del Encuentro Progresista-Frente Amplio no veían la reforma de la seguridad social como un problema de primer o segundo nivel en la agenda política y social del país, siendo la reforma del Estado la principal prioridad y en segundo término la educativa.

En cuanto al grado de importancia que el problema de la seguridad social revestía para el país, un tercio de los parlamentarios lo veía como fundamental, casi la mitad como muy importante (la mayoría de los colorados) y un quinto sólo lo visualizaban como importante (con una presencia importante de legisladores frenteamplistas entre estos últimos).

Los motivos por los que se asignaba a la cuestión de la seguridad social tal importancia fueron variados.

Entre los que la ranqueaban como un problema fundamental se destacaba para los colorados la mala relación activo/pasivo: "las consecuencias económicas muy negativas", "por lo que significa para la economía" o, al decir de otro parlamentario "la naturaleza económica del problema, con un sistema financiero en creciente desequilibrio". Entre los blancos, la asignación de un carácter fundamental se fundó en que "en pocos años se va a un descalabro financiero, salvo medidas ahora", o "si no solucionan el problema en menos de cinco años no hay viabilidad económica"; o el "déficit", o "es una carga para toda la comunidad", o porque "se está llevando el IVA en forma progresiva y luego va a ser imposible y puede crear un efecto negativo". Un legislador del Nuevo Espacio fue categórico al afirmar que "los jóvenes con este sistema no se van a jubilar", mientras que un parlamentario del Frente Amplio sólo lo veía como fundamental desde la óptica del enfrentamiento con el "neoliberalismo".

Entre quienes veían a la Reforma de la Seguridad social como un problema muy importante se repitieron argumentos del tipo: "las cajas no pueden hacer frente a la erogación que tienen", o "el sistema actual es profundamente injusto, no da seguridad", o "es necesario reformar para que haya garantías en el futuro", o "[hay una] relación casi insostenible activo/pasivo»; incluso, entre los legisladores frentistas se esgrimieron razones como "el alto porcentaje del PBI para la seguridad social" o "el gran déficit".

Finalmente, entre quienes catalogaron el problema como importante un legislador del Nuevo Espacio expresó que la "seguridad social no está balanceada ni en aportes ni en prestaciones", al tiempo que los frenteamplistas afirmaron como problema "la relación activo/pasivo y la gestión del BPS o el financiamiento"; algún legislador frentista vio, incluso, la importancia del tema desde la "estructura de clases".

*La evaluación del sistema de seguridad social por las élites parlamentarias*

En la encuesta también se pidió a los legisladores que calificaran el estado del sistema de seguridad social antes de la reforma en cuanto a su financiamiento, su gestión, el nivel de las contribuciones o aportes al sistema y las prestaciones que brindaba.

Para los parlamentarios colorados tal calificación fue entre mala y regular en cuanto al financiamiento, poco menos que regular en su gestión y nivel de contribuciones, y regular en las prestaciones. Quienes catalogaron la situación del financiamiento como mala fundamentaron su juicio en que existía "un financiamiento totalmente incoherente", o "deficitario pues no todos contribuyen con los porcentajes que deben", o "hay apoyo de rentas generales y se cobra muy poco", o en la "relación activo/pasivo", o en que existía un "alto grado de déficit", o la "falta de financiamiento".

La evaluación de los parlamentarios blancos fue algo peor que la de los colorados en materia de financiamiento, fue similar a la de los colorados respecto a la gestión, un poco peor respecto a las contribuciones y los aportes, y un poco mejor respecto a las prestaciones (sin que el juicio llegara a ser netamente bueno).

Por su parte, los juicios de los legisladores del Nuevo Espacio fueron en todos los casos malos o regulares, excepto para la gestión que era percibida como netamente regular. Entre los legisladores frentistas las calificaciones fueron de regular en las cuatro dimensiones consideradas.

*Las características del sistema, su justicia y su correlato de ganadores y perdedores*

La mayoría absoluta de los representantes colorados opinó que el sistema de seguridad social era una forma de asistencia social. Para los blancos, en cambio, era un seguro social y una asistencia social a la vez. Los legisladores del Nuevo Espacio se dividieron entre quienes lo consideraban como un seguro social y quienes lo veían como una combinación de seguro y asistencia social. Esta última fue la forma de ver al sistema predominante entre los legisladores frenteamplistas, coincidiendo en ello con los blancos.

Los legisladores fueron interrogados respecto a la relación entre los aportes y los beneficios que la gente recibe y entre los beneficios y las necesidades del jubilado o pensionista es percibida "sólo a veces" o "casi nunca" por los colorados y los blancos; la existencia de dicha relación entre aportes y beneficios se percibió en forma muy distinta tanto entre los nuevospacistas como entre los frentistas; en cambio, si las personas perciben beneficios en relación a sus necesidades sólo se da "a veces" para los legisladores del Nuevo Espacio y casi nunca para los del Frente Amplio.

Con respecto a la justicia del sistema de seguridad social vigente antes de la reforma de 1996, una mayoría abrumadora de los legisladores colorados y blancos (cinco de cada seis y cinco de cada siete, respectivamente) y la mitad de los del Nuevo Espacio lo consideraron injusto, mientras que una amplísima mayoría de los legisladores del Frente Amplio lo evaluó como bastante justo.

La base de los juicios negativos sobre la justicia del sistema fue su legitimidad en la medida en que no se pagaba en función de lo que los trabajadores aportaron, ni siquiera en "alguna medida".

En términos generales, los parlamentarios encontraron dificultades para identificar los principales grupos beneficiados con el sistema vigente. Los legisladores que sí identificaron beneficiados, mencionaron las Cajas Paraestatales y quienes no aportan o quienes evaden; en un solo caso la caja militar apareció como beneficiaria del sistema anterior.

Para muchos parlamentarios los perjudicados por el sistema de seguridad social eran todos los uruguayos o los afiliados al BPS o los que aportantes. Una muy alta proporción de entrevistados dijo que los perjudicados eran todos los que no eran beneficiados.

El perjuicio a los jóvenes era percibido específicamente por poco más de la mitad de los colorados, por cuatro de cada cinco blancos, por todos los nueoespacistas y por poco menos de la mitad de los frentistas.

La existencia de grupos beneficiados y otros perjudicados radicaba para los parlamentarios en la mala relación entre aportes y beneficios y en la injusticia del sistema.

#### *Los cambios necesarios del sistema de seguridad social y su viabilidad para los legisladores de todos los partidos*

A fines del '95 los parlamentarios entrevistados estaban divididos por mitades en cuanto a las características del sistema de seguridad social ideal. Para los colorados, los blancos y los nueoespacistas el tipo ideal se ubicaba entre un seguro social – que compensa con ciertos ingresos al individuo o a sus familiares cuando aquel pierde su capacidad laboral –, y un sistema estrictamente proporcional a los aportes realizados y un seguro social de ese tipo, pero que sea algo independiente de los aportes que realizó la persona. Para los frentistas predominaba como tipo ideal el seguro social del segundo tipo, algo independiente de los aportes, aunque algunos aspiraban a una asistencia social, que reparte una porción de la renta nacional otorgando ingresos o prestando servicios a las personas que los necesitan.

A la hora de establecer la importancia de que los beneficios se determinen en relación a los aportes o en relación a las necesidades, las posiciones estaban divididas por mitades entre los parlamentarios colorados y nueoespacistas; por su parte, los blancos se inclinaron mayoritariamente por que los beneficios fueran proporcionales a los aportes, mientras que los parlamentarios frentistas privilegiaron la vinculación estrecha entre beneficios y necesidades de los pasivos.

La necesidad de introducir cambios en el sistema vigente a fines de 1994 era percibida como muy alta por parte de los legisladores. La mayoría absoluta veía la necesidad de introducir cambios importantes y una proporción no menor señaló la necesidad de un cambio total. En el conjunto de los parlamentarios una proporción por encima del tercio de parlamentarios percibía la necesidad de un cambio total, en contraposición a la postura de los legisladores frentistas entre quienes un tercio reclamaba sólo ajustes del sistema.

Los cambios sugeridos por los parlamentarios colorados fueron, en primer lugar, las cuentas personales o la capitalización de los ahorros, en segundo lugar el control de la evasión y, en tercer lugar, el aumento de la edad de retiro. Para estos entrevistados, los problemas a los que se enfrentaría un proceso de cambios era la "falta de coraje y realismo del sistema político", o "la trabazón política", o "los problemas políticos, por lo cual [debían] ser al comienzo de la Administración".

Por su parte, los legisladores blancos fueron más enfáticos con la capitalización basada en cuentas personales, aunque en varios casos se remarcó la necesidad de instaurar un sistema mixto, sin que el ajuste del sistema vigente tuviera espacio en las reflexiones nacionalistas. En cuanto a los problemas posibles se señaló que "hay un problema de carácter político, [que] corresponde a todos tomar conciencia", o que existe "facilismo e incapacidad de demostrar que una reforma de la seguridad social, muy por el contrario de afectar a los pasivos, puede beneficiarlos, generando expectativas positivas en los jóvenes", o que "el financiamiento del cambio genera resistencia [por lo que se debe] buscar un consenso [...] un consenso político en el principio del mandato".

Los parlamentarios del Nuevo Espacio veían en un «sistema mixto de jubilaciones» o en un «sistema solidario con cuentas personales» y en el establecimiento de una «relación entre lo aportado y lo otorgado» los principales cambios, y como problema resaltaron la existencia de una «cultura de años de un sistema distinto» y la dificultad de «adecuación del sistema político a la realidad del país y el tiempo transcurrido».

Los legisladores frentistas se concentraron en el control de la evasión, la mejora de las prestaciones y de la gestión del sistema, y consideraron a los gobernantes el principal obstáculo para llegar a consenso políticos y sociales sobre los cambios o ajustes a realizar.

En forma más desagregada, en el aspecto financiero los partidarios de un cambio total o importante marcaron la necesidad de "mantener aportes y crear cajas privadas"; "racionalizar recursos"; "controlar la evasión"; "[establecer] aportes en cuentas personales"; "incorporar la historia laboral"; "separar DISSE"; "crear un sistema de capitalización"; "buscar financiamiento internamente"; "[establecer] cuentas personales, independencia de aportes"; "[establecer] cuentas personales capitalizándose"; "[instrumentar un] sistema mixto, cuentas personales"; "que no haya evasión", [que exista] "aportes de todos", "mayor control de evasión", "historia de aportes de toda la vida sin topes"; "obtener una masa de recursos importantes para los que ya están jubilados".

Con respecto a la gestión, los legisladores del Partido Colorado señalaron las siguientes necesidades: "un BPS más eficiente", "mejor gestión", "fiscalización", "agilidad administrativa", "gestión totalmente nueva", "tecnificada moderna", "cajas privadas y controles del Estado", "modernizar el sistema", "seguir mejorando", y la "tecnificación y agilidad en la gestión". A diferencia de lo encontrado en el rubro financiación, en materia de gestión se observa entre estos parlamentarios, pues, una percepción generalizada de necesidad de ajustes más que de cambios sustantivos.

Análogamente, los blancos sugirieron: "banco del Estado", "separar activos y pasivos", "banco privado o estatal", "historia individualizada", "rápida y eficiente como las paraestatales", y "verificación de los que se van a jubilar". Los

nuevoespacistas manifestaron la necesidad de "descentralización", "no [instrumentar] cambios profundos, sino cuentas individuales" y "adecuación de la gestión". Tampoco aparece aquí la aspiración de cambios de fondo. Los más alejados de los cambios radicales en la gestión fueron los legisladores del Frente Amplio.

Con respecto a la contribución o aportes a realizar, los legisladores colorados marcaron como cambios necesarios la "capitalización, el que sea realizado por los trabajadores", mientras que como ajuste se destacó el "control de los aportes" y que fuera realizado por "todos", "empresas y trabajadores". Por su parte, entre los legisladores blancos apareció reiteradamente la idea de "separar los aportes empresariales, sólo aportes de los trabajadores", "sólo aporte del trabajador", "eliminación de los aportes patronales" y, en menor medida, "cuentas personales y una jubilación básica" y aportes del "Estado, patrones y obreros". Los legisladores del Nuevo Espacio se inclinaban más por los aportes de "empresarios y trabajadores" y el "control de la evasión", y en una dirección similar de ajuste se manifestaban los legisladores del Encuentro Progresista-Frente Amplio.

En cuanto a la viabilidad política de estos cambios la mayoría de los colorados creía que sí existía, pero se dividían por igual entre los que la catalogaron como poca, bastante y mucha. Los más optimistas argumentaron que "los dos partidos mayoritarios están de acuerdo con esa transformación" -primer pilar de la viabilidad- o que "todos los partidos se han dado cuenta de la situación" -segundo pilar de la viabilidad-.

Entre los que pensaban que existía bastante viabilidad primaba la idea que "el próximo gobierno, sea cual sea, tiene que encarar este tema; no habrá soluciones definitivas, pero habrá un encaminamiento al proceso de soluciones". Entre quienes le asignaban poca o ninguna viabilidad al proceso se destacaban como argumentos pesimistas "la extrema debilidad del sistema político al que le cuesta enfrentar posiciones demagógicas" y el hecho de estar en "año electoral", punto que es marcado por todos los que no veían ninguna viabilidad al proceso de reforma.

Con respecto a cómo operar políticamente dicho cambio, apareció la convicción de que el cambio "tiene que ser hecho al comienzo del período, procurando un consenso político, una mayoría importante". En otras palabras, el cambio debe ser operado "a principio de la administración [y] en base a un consenso político", con "un gran acuerdo político y social que se traduzca en vías legislativas".

Para los blancos la viabilidad de corto plazo era poca pues estaba muy presente el "año electoral" y "el fracaso en varias tentativas que no han aportado soluciones". Por otra parte, estaba presente la afirmación de que "hay conciencia clara por parte de todos de la situación".

Sobre las formas de implementar el cambio se resaltó "el acuerdo entre fuerzas políticas", que "tiene que haber un acuerdo mayoritario, dos tercios como mínimo para llegar", que debe existir "un gran acuerdo nacional en que todos participen", y un "tratamiento parlamentario como consecuencia del acuerdo nacional".

Los legisladores del Nuevo Espacio eran optimistas sobre la viabilidad de la reforma en la medida que "se ha tomado conciencia de parte de todos". Los cambios deben basarse en "consensos políticos amplios y operar gradualmente", con "el sinceramiento de la clase política".

Por su parte, los legisladores del Frente Amplio se dividieron casi por mitades entre los que pensaban que un cambio de la seguridad social no tenía ninguna viabilidad y quienes le otorgaban algún crédito. Entre estos últimos el factor principal que encauzaría una reforma era que "a partir de las diferencias se ha ido creando conciencia acerca de los problemas a superar", "se ha generado conciencia creciente acerca de aspectos negativos". Por otro lado, quienes se ubicaban en la inviabilidad sostenían que en la base estaban "dos concepciones enfrentadas" y que "sectores políticos se oponen a principios básicos del sistema de solidaridad intergeneracional".

Respecto a la operación política necesaria para la reforma emergieron entre los legisladores del Frente Amplio similitudes y diferencias con los legisladores de los otros sectores políticos. Por un lado, algunas respuestas indicaron la necesidad de realización "al principio del período, en base a un consenso político, [desmitificando] problemas y [tomando] conciencia sobre lo que significa" y marcaron la existencia de "una propuesta realista del Poder Ejecutivo, su discusión y aprobación legislativa, realizando consultas con sectores involucrados", con "la búsqueda de consenso entre partidos y actores sociales para establecer bases mínimas compartidas". Por otro lado, los parlamentarios frentistas se ubicaron en el lugar de la sociedad civil al reclamar una "acción formativa y docente para vencer la resistencia de los sectores [políticos] que traban" y la "participación del Estado, los empresarios y los trabajadores" en la elaboración de la reforma, evitando que ella se basara exclusivamente en consensos políticos amplios.

#### *Los fondos complementarios y los pilares del sistema de la seguridad social*

El conocimiento de los legisladores sobre los fondos complementarios era casi total en todos los partidos.

La mayoría de los legisladores colorados creía que esos fondos deberían ser opcionales y se dividían por mitades entre quienes consideraban que debían implementarse plenamente y quienes pensaban que debían implementarse con algún tipo de condicionamiento. A su vez, la mitad creía que el fondo debe ser administrado por privados y la otra mitad que debía haber una administración mixta de los fondos, sin que ningún legislador colorado se inclinara por una administración de los fondos complementarios únicamente de carácter público.

Los legisladores blancos estaban de acuerdo con los fondos complementarios, aunque con un estrecho predominio de quienes colocarían algún tipo de condicionalidad a dichos fondos. A su vez, en una proporción de dos a uno, los blancos consideraban que deberían ser opcionales los aportes a los fondos complementarios y con una administración de carácter mixto por sobre una enteramente privada.

Los legisladores del Nuevo Espacio acordaban con la existencia de fondos complementarios, debiendo ser los mismos obligatorios y de administración pública o por cajas paraestatales o por estructuras mixtas.

Si bien los legisladores frenteamplistas aceptaban los fondos complementarios en una amplia proporción, lo hacían sobre la base de fondos sometidos a diversos condicionamientos, fondos siempre de carácter opcional y básicamente bajo un régimen mixto. En varios casos los entrevistados enfatizaron la importancia de que hubiera una acción exclusiva del Estado.

Con respecto al peso que debía asumir el pilar público del sistema de seguridad social en relación al pilar constituido por los fondos complementarios, los legisladores colorados no tenían una idea clara sobre dicha distribución, aunque sí se manifestaban contrarios a un sistema como el chileno.

Los legisladores blancos no expresaron mayoritariamente opinión sobre la importancia relativa de ambos pilares, pero los que lo hicieron otorgaban en casi todos los casos un peso preponderante al pilar público (más del 60% de promedio). En cambio, el sistema chileno de seguridad social recogió casi tanta aceptación total como rechazo, con la mitad de los legisladores blancos aceptándolo con diversos tipos de condicionamiento.

Los legisladores del Nuevo Espacio y del Frente Amplio o no emitieron opinión sobre el peso de los pilares o tienen opiniones contrapuestas. En el caso de los primeros las respuestas iban desde posiciones favorables a un pilar casi totalmente público (93%) a otras donde se quería el predominio de los fondos complementarios para los ingresos altos. Unos y otros, nuevospacistas y frentistas, fueron unánimes a la hora de rechazar el modelo chileno de seguridad social.

### **A modo de cierre: los parlamentarios frente a las alternativas de reforma del sistema de seguridad social**

Interrogados sobre cinco modelos o variantes de un sistema de seguridad social los parlamentarios no se inclinaron mayoritariamente por ninguno. A partir de las ocho variables sistematizadas en el punto 4, las características de los modelos fueron las siguientes:

**Modelo A.** Sistema anterior a la reforma de la seguridad social. Unipolar, un pilar único estatal; agentes administradores públicos estatales; aportaciones tripartitas, prestación condicional o imperfecta y condiciones de acceso fáciles de alcanzar. Queda implícita la cobertura profesional total, la financiación colectiva de reparto puro y el carácter definido de la aportación.

**Modelo B.** Similar al anterior excepto en dos variables: la imperfección de las prestaciones —que se disminuye al aumentar los años para el cálculo de las mismas— y las condiciones de acceso que se pueden catalogar de exigentes, casi duras.

**Modelo C.** Un pilar único de ahorro individual; varios agentes administradores privados comerciales; financiamiento individual por seguro; aportaciones fiscales y del trabajador; condiciones exigentes.

**Modelo D.** Dos pilares, complementario el estatal y central el de ahorro individual obligatorio; un agente administrador público; cobertura universal; financiación individual por seguro, aunque mantiene la colectiva de reparto puros en el primer pilar; aportaciones fiscales y del trabajador; prestación proporcional imperfecta y condiciones exigentes.

**Modelo E.** Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos y un pilar de ahorro obligatorio central y otro de ahorro voluntario complementario —para el extremo superior de la escala de ingresos—; varios agentes administradores privados asociativos y comerciales; cobertura universal; financia-



ción individual por seguro, aunque mantiene la colectiva de reparto puros en el primer pilar; aportaciones fiscales y del trabajador; prestación proporcional imperfecta y condiciones exigentes.

Estos modelos se pueden ordenar según su distancia del Modelo A vigente antes de la reforma en el siguiente orden: A, B, D, E y C. El modelo B es un ajuste del vigente, los modelos D y E son modelos mixtos con participación creciente del sector privado y el modelo C es el modelo de capitalización, el más alejado de la situación anterior a la reforma del sistema de seguridad social.

**Cuadro 1: Preferencia y aceptación de los distintos modelos de seguridad social según partido de los legisladores**

| PARTIDO    | MODELO A | MODELO B | MODELO C | MODELO D | MODELO E |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | ✓        |          |          |          |          |
| FA/EP      | *        | ✓        |          |          |          |
| COLORADO   | *        | ✓        |          |          |          |
| COLORADO   |          | ✓        |          |          |          |
| COLORADO   |          | ✓        |          |          |          |
| NACIONAL   |          | ✓        |          |          |          |
| COLORADO   |          | ✓        | *        | *        | *        |
| COLORADO   |          | *        | ✓        |          | *        |
| NUEVO ESP. |          | *        | ✓        |          |          |
| NUEVO ESP. |          |          |          | ✓        |          |
| COLORADO   |          |          |          | ✓        |          |
| NACIONAL   |          |          |          | ✓        |          |
| NACIONAL   |          |          |          | ✓        | ✓        |
| NACIONAL   |          |          |          | ✓        | ✓        |
| NACIONAL   |          |          | ✓        | ✓        | ✓        |
| NUEVO ESP. |          |          |          | *        | ✓        |
| COLORADO   |          |          | ✓        | *        | *        |
| FA/EP      |          |          |          |          | ✓        |
| COLORADO   |          |          |          |          | ✓        |
| COLORADO   |          |          |          |          | ✓        |
| NACIONAL   |          |          |          |          | ✓        |
| NACIONAL   |          |          | *        |          | ✓        |
| COLORADO   |          |          | ✓        |          | *        |
| COLORADO   |          |          | ✓        |          | *        |
| NACIONAL   |          |          | ✓        |          | *        |
| NUEVO ESP. |          |          | ✓        |          |          |
| COLORADO   |          |          | ✓        |          |          |
| NACIONAL   |          |          | ✓        |          |          |
| NACIONAL   |          |          | ✓        |          |          |

|          |   |
|----------|---|
| NACIONAL | ✓ |
| NACIONAL | ✓ |
| NACIONAL | ✓ |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la encuesta de élites de Equipos/Mori.

Frente a estos modelos las élites políticas parlamentarias se ubicaron en términos de preferencia o aceptación de la siguiente manera:

1. Ningún modelo fue **preferido** por los 40 legisladores uruguayos entrevistados.
2. Ningún modelo alcanzó a tener siquiera la aceptación de la mayoría de los legisladores.
3. En el orden de **preferencias** se ubicó en primer lugar el modelo C (14 legisladores), en segundo lugar el E (9), en tercer lugar el A (8) y en cuarto lugar el D y el B (6 legisladores en cada caso)<sup>9</sup>.
4. Cuando se considera la **aceptación** de los modelos por parte de los legisladores, más allá de que sea el modelo preferido o no, el orden fue similar al anterior: el modelo C era aceptado por 16 legisladores, el E por 15, el A por 10, el D por 9 y el B por 8.
5. La inclinación hacia un nuevo sistema (sea el modelo C o el D o el E) recibió la **aceptación** de la mayoría absoluta de los legisladores entrevistados (26 parlamentarios), mientras que el viejo sistema de seguridad social, con o sin modificaciones (modelos A y B), sólo estaba presente en 16 legisladores.
6. En términos de aceptación de nuevos modelos, la **mayoría absoluta** de los legisladores se inclinó en términos de aceptación más por un *sistema mixto* –modelos D o E– (18 parlamentarios) que por uno de capitalización –modelo C– (16 parlamentarios).
7. En cambio, cuando se consideran sólo las **preferencias** de los legisladores la situación se invierte en cuanto 13 legisladores prefirieron el modelo C de capitalización únicamente, más uno que no discriminó su primera preferencia entre el modelo de capitalización C y los modelos mixtos D y E; 11 legisladores prefirieron uno mixto, y un legislador aceptó ambos tipos de modelos –de capitalización o mixto– pero prefirió el B, con lo que se le podría suponer más cercano a un sistema mixto que a uno de capitalización pura.
8. El **modelo capitalización** no reunía la mayoría absoluta de los entrevistados: incluso si se suma la aceptación por disciplina partidaria de los legisladores blancos –que en principio preferían el sistema mixto y no aceptaban el modelo C de capitalización–, sólo llega a 19 parlamentarios.
9. La aceptación del mismo llega a ser la **mayoría absoluta** de los entrevistados (20 parlamentarios) cuando se incluye el apoyo por parte de los legisladores del Nuevo Espacio que preferían el sistema de capitalización

<sup>9</sup> Hubo legisladores que manifestaron más de una preferencia. Por ejemplo, el modelo C recogió la adhesión de un legislador que dijo también preferir los modelos D y E.

10. La **mayoría absoluta** a favor de un sistema mixto incluye a un legislador frentista –quien muy probablemente no la votaría en el Parlamento por razones de disciplina partidaria–. Con lo cual dicha mayoría sólo se mantiene con el apoyo del legislador colorado que prefería el sistema de capitalización sin aceptar los sistemas mixtos.
11. La encuesta fue realizada antes de la asunción del parlamento surgido de las elecciones de 1994; de ahí la importancia de considerar la **variación de los pesos de los partidos** registrada en dicha elección, variación que lleva a suponer que la mayoría pro sistema mixto sería mayor en la legislatura 1995-2000 que la detectada a fines de 1994 en la encuesta –por el aumento relativo de la bancada colorada–, y que los apoyos a un sistema de capitalización serían menores por el menor peso relativo de la bancada blanca.
12. El peso de la bancada del Nuevo Espacio, aunque pequeño, era importante para definir en la dirección de un **sistema mixto** entre quienes querían reformar el sistema de seguridad social.
13. Existía una **paridad de fuerzas**, casi por tercios, entre quienes preferían mantener el sistema anterior a reforma con a lo sumo algunos cambios –modelos A o B– (14 legisladores), los que preferían un sistema mixto –modelos D o E– (12 legisladores) y los partidarios solamente de los sistemas de capitalización –modelo C– (13 legisladores)<sup>10</sup>.
14. Dicha paridad llevó a que, frente a la posibilidad de una continuidad o simple ajuste del sistema, los partidarios de un cambio profundo –como lo era la capitalización de los ahorros previsionales– debieran elegir entre apoyar una reforma moderada –la implementación de un **sistema mixto**– o continuar con el **sistema anterior** para no hacer desaparecer en el mediano plazo las posibilidades de implantar un sistema de capitalización.
15. Si los apoyos a un sistema mixto provenían de los partidarios de un modelo puro como el C, dicho sistema se inclinaría hacia el **modelo E** en el cual el sector privado tenía una participación en la Administración de los fondos que el modelo D no tenía, mientras que si los apoyos provenían de quienes querían a lo sumo realizar ajustes menores, el **modelo D** (que concentrara en el Estado la administración de los fondos) estaba más cercano a dichos intereses.
16. Lo anterior remarca la **importancia del número de actores** participantes en la negociación de la reforma de la seguridad social: si hubieran estado presentes los cuatro partidos hasta el compromiso final habría sido mayor la probabilidad de que el desenlace fuera un sistema mixto del tipo D (el más estatista de los mixtos); si sólo quedaban blancos y colorados, el modelo C podría haber tenido un mayor peso como opción pero hubiera sido menor la probabilidad de aprobación –aunque probablemente la opción por un modelo de seguridad social como el E, menos estatista que el D, hubiera sido la preferida–.
17. Finalmente, la paridad de apoyos a los distintos tipos de sistemas de seguridad social fue la base para la existencia de una **importante negociación** sobre el

<sup>10</sup> Uno de los cuarenta legisladores no se manifestó con respecto a los modelos puestos a consideración en la entrevista.

nuevo tipo de sistema de seguridad social. Se sabía de la existencia de una mayoría reformista, que existían diferentes posiciones sobre el ideal de reforma y que había un rechazo de muchos legisladores a posiciones diferentes a la propia.

Todo lo anterior generó la necesidad de armar laboriosamente la propuesta reformista, máxime teniendo en cuenta los antecedentes de fracaso de los intentos anteriores de cambio del sistema de seguridad social y la percepción generalizada de que la reforma de la seguridad social se hacía al principio de la Administración o no se hacía.

## BIBLIOGRAFÍA

- De Armas, G. y Garcé, A. (coord) (2000): *Técnicos y Política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*, Editorial Trilce, Montevideo.
- Dror, Y. (1994): *La capacidad de gobernar*, Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Equipos Consultores (1995): *Informe de Encuesta de elites*, Equipos Consultores, Montevideo.
- FAS/BID/PNUD (1996): *Marco de referencia para la modernización del Poder Legislativo del Uruguay*, Imprenta Cámara de Representantes, Montevideo.
- Filgueira, F. y Papadópulos, J. (1996): "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en el Uruguay", *Prisma N°6*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- González, L.E. (1993): *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*, FCU, Montevideo.
- Labadie, G. (1995): *Aspectos políticos y sociales de la Reforma de la Seguridad Social*, Proyecto BID-SS, Montevideo.
- Luján, C. (2002): "El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay", en Mancebo, M.E., Narbono, P. y Ramos, C. (Coord.), *Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, ICP - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Saldain, R. (1999): *Los procesos de reforma de los regímenes de pensiones en América Latina*, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), mimeo, Montevideo.
- Sartori, G. (1992): *Partidos y Sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

**Abstract** The article explores the positions adopted by Uruguayan political actors vis-à-vis the changes made to the welfare system with the passing of Law No. 16,713 in 1995. First, it reviews the attitudes and priorities expressed by Uruguayan public opinion with respect to the welfare system, and the importance accorded to the reform by the citizen body, in order to illustrate the context within which the parliamentary elites adopted their positions on the subject. The central hypothesis posited in the article claims that the creation of a reformist legislative bloc, which supported a mixed social security model, was based on the parliamentarians preference for and acceptance of different models of social security. However, inasmuch as none of the models proposed encompassed the majority of those preferences, a complex process of political negotiation was required, necessitating a range of negotiation strategies—from "simple" to "complex"—and stages—from "complicated" to "interconnected". Finally, the article provides an illustration of a case in which the whole political spectrum is involved in developing a public policy of structural change with long term effects.