

# Reforma de la seguridad social: desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista\*

*por Diego Hernández*

El estudio trata de la reforma de la seguridad social en el Uruguay, concebida como un proceso que comienza con la reasunción democrática y finaliza con el fracaso de la iniciativa plebiscitaria contra las administradoras privadas de fondos previsionales. El hito temporal más significativo lo constituye la aprobación en 1995 de una reforma estructural de nuestro sistema pensional.

El análisis se centra en el tratamiento de una coalición de veto formada por sindicatos, partidos de izquierda y el movimiento de jubilados y pensionistas. En particular intenta discernir cuál fue la lógica vital de este último, verdadero protagonista de esta coalición y a la vez autor de imperativos de medidas de política pública (por ejemplo, el plebiscito popular en 1989 para indexar el valor de las jubilaciones) y bloqueos de proyectos de reformas estructurales entre 1991 y 1994.

El argumento central es que la trayectoria del movimiento admite una periodización que resulta relevante para entender la reforma exitosa que constituyó la ley 16.713 de setiembre de 1995. Esta periodización reconoce tres etapas fundamentales: la conformación de una lógica inédita de representación sectorial, seguida de un lapso de alta eficacia y éxito político y, finalmente, uno de declive.

Para entender estas etapas, necesariamente habrá que prestar atención a la evolución de la política social propiamente dicha. Así, se adopta la visión

**El autor.** Máster en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte. Licenciado en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Docente universitario. Consultor de ANEP.

---

\* Síntesis de la memoria de grado del autor, presentada en la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

que promueve a las políticas sociales como generadoras de política, esto es, que más allá de ser influidas por las acciones políticas de los grupos y actores de su entorno de interés, también serán decisivas en la configuración de aquellos.

Partiendo entonces del factor político como variable diferencial del proceso de reforma en Uruguay, a las visiones que explican la reforma de la seguridad social como producto del éxito de una coalición reformista entre los dos partidos tradicionales se pretende integrar el estudio del apogeo y declive del componente principal de una coalición no reformista o de veto.

El artículo comienza, a fin de contextualizar la problemática, con la presentación del llamado *paradigma emergente de políticas públicas* y una breve caracterización. Posteriormente se conceptualizan los intentos de reducción del Estado de Bienestar en tanto proyectos políticos y se revisan algunas propuestas teóricas al respecto. Inmediatamente el artículo aborda el tema de la seguridad social en Uruguay y específicamente la periodización antes reseñada. A modo de síntesis, se aportan dos cuadros con las dimensiones analíticas y el estado de situación de cada uno de ellos. Finalmente, en el epílogo, se marcan algunas inquietudes surgidas a partir de la investigación.

## 1. El nuevo paradigma de políticas sociales

En las últimas décadas los Estados de Bienestar nacidos bajo el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones han sido blanco de fuertes críticas provenientes de varios sectores. La irracionalidad administrativa, un universalismo ineficiente y su alto costo de administración son algunos de los objetos de crítica (CEPAL, 1995).

A ellos Filgueira y Filgueira (1997b) suman una serie de factores estructurales como la apertura de la economía y el aumento insostenible de los gastos en algunos sectores —la seguridad social y la salud (por envejecimiento de la población y ampliación de la cobertura) y la educación (por la universalización progresiva de los niveles básicos y medios). Mediados por la presión de organismos internacionales de crédito, todos estos elementos coadyuvaron a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo basado en tres criterios generales: prudencia macroeconómica, apertura exterior y liberalización doméstica (Luna, 2000).<sup>1</sup>

La región debió encarar entonces una estrategia de ajustes estructurales, acción que encierra los siguientes objetivos: uno de tipo financiero, que

---

<sup>1</sup> Este modelo de desarrollo coincide en líneas generales con los postulados del Consenso de Washington, impulsado por los organismos multilaterales de crédito para América Latina.

es el de proveer de recursos a aquellos países que presentan agudos problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos; uno de ajuste macroeconómico, que persigue recuperar el equilibrio externo en el corto plazo a través del control de la demanda agregada (políticas de reducción de gasto); y un objetivo de ajuste microeconómico, el cual apunta a mejorar la eficiencia económica a través de medidas sobre la oferta (políticas de reasignación del gasto) que procuran fomentar el crecimiento mediante la explotación de las ventajas comparativas y un uso más eficaz del capital y de los demás factores de producción. Esto es lo que conduce a medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas, eliminación del control de precios, etc. (Mosley y Tøye, 1991, citado en Luna, 2000).

En este contexto de crisis surge un nuevo paradigma de políticas sociales, que recoge los lineamientos mencionados y hace pensar para América Latina en un modelo de Estado de Bienestar residual-liberal (Esping Andersen, 1990; Titmuss, 1974)

En el cuadro 1 se detallan las orientaciones del modelo anterior o tradicional y del emergente para una serie de dimensiones concernientes a la configuración, el diseño y la implementación de políticas públicas. De acuerdo con los programas de reforma vigentes en el continente, podría afirmarse que el segundo de los paradigmas va progresivamente dejando de ser *emergente* para convertirse en *dominante*.

Pensando específicamente en la seguridad social, un buen ejemplo de aplicación del nuevo paradigma lo constituyen las recomendaciones del Banco Mundial (BM) en la materia. Éste plantea un modelo con tres pilares:

- El primero tiene como objetivos el seguro y la redistribución, es obligatorio, se basa en un régimen de reparto, lo financia el Estado a través de rentas generales y garantiza una pensión mínima, sea esta por vejez con aportes realizados o puramente asistencial.
- Los propósitos del segundo pilar son el seguro y el ahorro. También es obligatorio, se basa en cuentas individuales capitalizables y lo financia el contribuyente (en general se ha intentado eliminar el aporte patronal). Es administrado por el sector privado y regulado por el Estado. En este pilar se apoya el modelo pensional del BM.
- Finalmente, el tercer pilar es voluntario y cumple el objetivo de generar ahorros adicionales (Lo Vuolo, 1995).

Cabe destacar que este modelo es el que se ha adoptado —con matices— en la enorme mayoría de los países que han llevado a cabo reformas estructurales de sus sistemas de pensiones (Mesa Lago, 1994, 1996; Mesa Lago y Bertranou, 1998).

**Cuadro 1. Paradigmas de políticas sociales  
(variables seleccionadas)**

<b>Dimensión</b>	<b>Paradigma tradicional</b>	<b>Paradigma emergente</b>
Objetivo buscado	Universalidad de la oferta. Oferta homogénea	Universalidad de la satisfacción. Reconocimiento de las desigualdades.
Población beneficiaria	Clase media. Grupos con capacidad de presión.	Grupo objetivo (definido, seleccionado). Focalización.
Criterios de prioridad para la expansión	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo. Cada ampliación implica mayor gasto.	Prioridad a los más pobres.
Finalidad	Integración e igualación	Pobreza y capital humano
Población beneficiaria y vínculo con ella	Poca libertad y transparencia	Mayor libertad y transparencia. Mayor información.
Financiamiento	Estatad, a la oferta. Aspiración de suplir al mercado.	Participación orientada y regulada del mercado (o cuasi mercado).
Dimensión fiscal	Acepta el déficit.	Disciplinado.
Institucionalidad	Monopolio estatal: el Estado financia, diseña, implementa y aplica	Pluralidad de actores estatales y privados
Administración	Centralizada	Descentralizada.
Lógica de toma de decisiones	Lógica política, irracionalidad administrativa	Racionalidad técnica
Estrategia	Sectorial. A corto plazo	Integral. Articulando corto y largo plazo.

FUENTES: Elaboración propia basada en Filgueira y Filgueira, 1997b, y CEPAL, 1995.

## 2. El ajuste estructural como empresa política

La definición de este nuevo paradigma, así como la implementación de las estrategias de reforma estructural, trasciende una concepción estrictamente técnica de diseño e implementación de política pública. La reducción del Estado de Bienestar y su transformación permite una lectura en clave política, esto es, como tarea apremiante de los gobiernos latinoamericanos desde la segunda mitad de la década del ochenta.

Es lo que Pierson (1994) denomina políticas de *retrenchment*, de reducción del Estado de Bienestar. Esta empresa constituye para el autor un verdadero proceso distintivo, ya que seguirá reglas muy distintas de las que operaron durante el período de expansión del *welfare*.

Ese cambio de reglas se debe a dos problemas fundamentales:

- a. Las metas de los *policy-makers* han cambiado. Hay una diferencia muy grande entre un gobierno que trata de generalizar beneficios y otro que quiere quitarlos. Desde el punto de vista político, la primera meta es típicamente una de reclamar el crédito (*credit claiming*), mientras que la segunda de evadir las culpas (*blame avoidance*).
- b. También ha cambiado el paisaje político. El propio desarrollo del Estado social y sus grandes programas son parte del escenario político y con ellos está incluida una densa red de grupos de interés y una fuerte adhesión popular a las políticas particulares. El Estado de Bienestar se expandió en un contexto de muy poco desarrollados grupos de interés, al tiempo que su ajuste debe resistir en muchos casos el escrutinio de votantes y densas redes de grupos de interés alrededor de la política (Pierson, 1994: 8).

La definición del *retrenchment* incluiría “[...] *policy changes that either cut social expenditure, restructure welfare state programs to conform more closely to the residual welfare state model, or alter the political environment in ways that enhance the probability of such outcomes in the future* [...]” (Pierson, 1994: 17).

Así, se podrían identificar dos tipos básicos de recorte: el programático y el sistemático. El primero consiste en el ataque directo a determinados tipos de servicios o la eliminación de beneficios a corto plazo. Es el tipo de retracción más cercano a una visión micro de las políticas sociales, a través del corte de un gasto que sustentaba una prestación. Por recorte sistemático se entienden todos aquellos cambios que alteran el contexto de futuras decisiones en torno al gasto. Pierson marca cuatro tipos:

El primero es la desfinanciación, a través de la constricción de ingresos a futuras administraciones por medio de la eliminación de impuestos, la reduc-

ción de sus posibilidades de aumento en el futuro o el desvío de los gastos a otros sectores fuera del sector social.

El segundo consiste en un cambio en la opinión pública: el debilitamiento de la adhesión a la provisión pública de bienes. Si se logra implementar una propensión a la provisión privada de bienes, las futuras tareas de recorte encontrarán menos resistencias.

El tercero es el cambio de los canales institucionales o las reglas del juego, mediante, por ejemplo, una centralización de la autoridad política o la implementación de políticas descentralizadoras que obliguen a los gobiernos locales a llevarlas adelante.

El último tipo de reducción sistemática del Estado de Bienestar se funda en el debilitamiento de los grupos de interés *pro-welfare*. Este es el punto central para los objetivos del estudio. Marca por primera vez la importancia de los *supporters* de una política de bienestar a la hora de su retracción. Es interesante advertir además cómo una estrategia de retracción puede tener como propósito allanar el camino a futuros recortes, admitiendo la relevancia que tiene en esa empresa la neutralización de los defensores de la política “atacada”.

Una de las ideas centrales de Pierson es justamente que los intentos explicativos de la expansión del Estado de Bienestar no son aplicables a su proceso de retracción. Plantea entonces una visión neoinstitucionalista, por la que analiza tres factores: los canales institucionales formales (concentración de autoridad, tipo de gobierno); la capacidad de las autoridades gubernamentales para elaborar políticas; y —con especial énfasis— el rol del *policy feedback*.

De esta manera, invierte el enfoque, y analiza las políticas públicas constitutivas del *bienestar* como variables independientes, permitiendo concebir este fenómeno de manera dinámica, como un proceso de redefinición constante de los parámetros políticos sobre los que se sustenta el modelo.

El concepto de *policy-feedback* se podría resumir en la frase: *las políticas crean política*. Las políticas públicas son consideradas fuerzas capaces de producir efectos sociopolíticos que renuevan tanto la esfera pública como la privada (Midaglia, 1995).

Para sostener esta visión, se parte de un Estado poseedor de las potestades y medios necesarios para instrumentar distintas líneas de acción. También para introducir alteraciones en la agenda pública y en los patrones de conflictos de los grupos y, a su vez, reconvertir su propia capacidad interna.<sup>2</sup> De cualquier manera, ese Estado requiere de soportes sociales para disminuir los costos y riesgos de sus acciones.

---

<sup>2</sup> Theda Skocpol y Edwin Amenta, en *Annual Review of Sociology*, vol. 12, Los Ángeles, 1986 (citado en Midaglia, 1995).

Este Estado y su interacción con grupos sociales (generados a partir de una estructura de clases dada) debe ser considerado en interacción con actores externos, específicamente los organismos internacionales de crédito. Según la posición geopolítica de nuestro país, estos organismos constituyen indudablemente un factor relevante para el examen de nuestros procesos de reforma.

La posición de los organismos internacionales es en general defendida por los gobiernos y partidos tradicionales, mientras que la visión antagonista toma fuerza en la oposición y los movimientos tales como, en el caso de la seguridad social, los beneficiarios organizados (Rueschemeyer, Huber y Stephens, 1992).

Es esperable entonces que, cuanto mayor sea su influencia sobre los decisores en política pública, más permeables y menos “intensas” se tornarán las recomendaciones de las entidades crediticias.

De acuerdo con Moreira (1997), Uruguay puede ser caracterizado como uno de los países en los que el peso de la “política doméstica” ha llevado a un gradualismo mayor en la aplicación de las reformas. Si bien este no es un eje de análisis de este trabajo, es bueno precisar que su línea argumentativa admite que la participación del movimiento de jubilados y pensionistas en el proceso de reforma generó resultados en el sentido de permeabilizar las líneas de acción propuestas desde el exterior respecto a las políticas sectoriales.<sup>3</sup>

Continuando con el planteo de Pierson, el *policy-feedback* de los períodos previos influye en las perspectivas de la actual *decision-making* para ejecutar estrategias que hagan exitosas las iniciativas de recorte.

En la mayoría de los casos, el *feedback* crea fuertes coaliciones de partidarios del programa, que protegen efectivamente los acuerdos existentes.

El autor argumenta que, a la vez que los grupos de interés formatean políticas, las políticas también formatean grupos de interés. La estructura organizacional y las metas políticas de los grupos pueden cambiar en respuesta a la naturaleza de los programas que esperan sostener o modificar (Pierson, 1994: 40).

Las políticas proveen incentivos y recursos que pueden facilitar o inhibir la formación o expansión de determinados grupos. Pueden generar una serie de recompensas que motiven la movilización del grupo en favor del mantenimiento del programa. Al mismo tiempo, pueden llevar a “empresarios” políti-

---

<sup>3</sup> En un informe presentado por el BM a comienzos de los noventa, se definía al caso uruguayo como uno especial donde el tema de la seguridad social era “altamente sensible” y cuya reforma estructural se veía muy difícil de implementar porque colidía con grupos de interés muy poderosos y con capacidad de bloquearla. William McGreevey, *Social security in Latin America. Issues and options for the World Bank*, World Bank Discussion Paper, Washington, nº 110, 1990 (citado en Lo Vuolo, 1995: 5).

cos a intentar sacar ventaja de esos incentivos y ayudar a los “grupos latentes” a generar acción colectiva.

Se podría recoger aquí la distinción entre políticas públicas apremiantes y aquellas escogidas de forma autónoma. Las primeras serían aquellas que un gobierno no puede ignorar por la fuerte presión ejercida, mientras que las escogidas parten de la autonomía del Estado para delinear sus políticas.

Es interesante anotar que un problema escogido puede convertirse en un problema apremiante si su manejo tiene el efecto, en general no buscado, de movilizar a quienes pueden beneficiarse de la solución propuesta o anunciada. Movimientos tímidos o superficiales de una decisión generan demandas de políticas mucho más vigorosas que las contempladas por las autoridades (Hirschman, 1984: 191).

De esta forma, y aunque no lo hubiera buscado, el Estado formatea determinados grupos de interés y hace que éstos se movilicen vigorosamente. Ese problema, originalmente escogido, se transformó en parte del escenario de las políticas públicas, generando la exigencia de profundización de las medidas en la propia política original.

El *feedback* de una política debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar los intentos de reducción del Estado de Bienestar, pero también es fuente de otros tipos de iniciativas de corte político y de presión —como la exigencia de profundización de beneficios o prioridad de sus beneficiarios— que buscan influir en ella.

Se plantea un esquema muy dinámico, a partir del cual las dos esferas de las políticas públicas y de la política interactúan en un proceso de influencia mutua.

En mi opinión, esta concepción es aplicable no solamente al legado de las políticas con mayor tradición en una sociedad. También podría ser utilizada para el análisis de cambios concretos en determinada política, que pueden tornarse ellos mismos en recompensas o incentivos para la movilización. Mi postura es que una política podrá tener varios *feedbacks* a lo largo de su historia.

Lo relevante será cuáles son los bienes públicos que se estén intentando modificar. El *feedback* no solamente provendrá del período de apogeo del Estado social, sino que los propios intentos de su reducción generarán un retorno intenso, ya sea en refuerzo o debilitamiento de grupos de presión. Y también surgimiento de nuevos actores. Pensando en la política analizada, las AFAP, por ejemplo, se convertirán en actores con intereses en el futuro de la política y, como tales, pasarán a formar parte de la arena social que gira a su alrededor.

Está fuera de discusión el hecho de que, cuanto más tradición tenga determinada política en el país, y cuantas más personas afecte, el *feedback* será muchísimo más atendible y generará acciones más enérgicas.

Los efectos de las políticas públicas no se limitan a la arena social; también impactan en las esferas gubernamentales, en los *policy-makers*. Tiene que ver con el cambio político como un proceso de aprendizaje por parte de los decisores. Ellos procuran entender sus propias acciones y utilizarlas como insumos para sus acciones futuras, en un intento por reducir la incertidumbre a la hora de tomar una decisión.

[...] is the impact of previously adopted public policies, and it is these policy-learning effects that are relevant here. Important political actors may become aware of problems as a result of their experience with past initiatives. The setting of a new agenda and the design of alternative responses may build on (perceived) past successes or may reflect lessons earned from past mistakes [...] (Pierson, 1994: 42).

La complejidad del concepto de *policy feedbacks* hace pensar en una influencia que se aplica a lo que Claus Offe (1990) llama los tres escenarios acumulativos de conflicto.

El primero es el escenario de la toma de decisiones políticas dentro del aparato estatal, cuyos actores son elites políticas que compiten entre sí por victorias electorales y recursos limitados (política formal).

También existe una matriz de poder social, en virtud de la cual actores colectivos y otras categorías sociales tienen mayores oportunidades de configurar y reconfigurar la realidad política, abriendo o cerrando la agenda política.

Y bajo este existe un tercero donde se producen cambios dentro de la propia matriz. Allí se modifica el peso de los actores a la hora de configurar la agenda política. Es el escenario que registra la lucha por la redistribución del poder social.

De lo reseñado hasta ahora se desprende que los efectos de las opciones políticas pasadas involucran a todos los niveles del escenario político. Es por esto que el estudio del recorte de un Estado social desde esta óptica variará necesariamente de una política a otra, en la medida en que ella constituye uno de los factores causales de su desenvolvimiento.

Pero los *policy feedbacks* no solo afectan los recursos de los grupos de intereses organizados o la cosmovisión de las elites políticas. También crean incentivos e inhiben y proveen de información a miembros del electorado considerados individualmente, y que a su vez vienen a constituir la base de los escenarios políticos considerados globalmente (Pierson, 1994: 42-46; 1993: 598).

En primer lugar, influyen sobre los estilos de vida de una persona, colocándola bajo determinado patrón de políticas sociales. El autor utiliza la expresión de *lock in* ('encerrar') en el sentido de que, por causa de determinada política, surgen una serie de redes socioeconómicas que inhiben la salida de su patrón actual.

Por esta razón, un cambio drástico en las políticas de bienestar supone revocar las alternativas de vida de las personas, que por definición son de difícil reconversión, en tanto implica desarticulaciones en las estrategias de sobrevivencia de las unidades familiares.

El otro efecto del *feedback* de las políticas sobre la población tiene que ver con las señales que le envían al individuo. Estas señales influyen sobre la percepción de su propio interés, de si sus representantes están protegiendo o no esos intereses, de quiénes son sus aliados y de cuáles son las estrategias políticas más halagüeñas.

A partir del planteo reseñado, es de destacar que las políticas no son incentivos y recursos solamente para los grupos organizados. También cumplen ese papel frente a la masa ciudadana, transformándose en un marco imprescindible de información para guiar sus acciones.

Uno de los aspectos en los que la población recibirá fuertes insumos tendrá que ver con la decisión del individuo de otorgarle o no la aprobación y legitimación a sus representantes a través del voto. En Uruguay, los partidos políticos proveen los cuadros ejecutivos y, por ende, el peso de los actores políticos es bastante mayor que el del aparato burocrático-técnico.<sup>4</sup> Eso convierte a dicha instancia en capital y exige que los insumos que le lleguen a esa población sean claros y transparentes.

Una vez asumida la definición del ajuste estructural o retracción en cuanto empresa política, en el sentido que le da Pierson a la expresión, es nuestra intención seguir el razonamiento de este autor, que resulta adecuado a la hora de analizar un proceso de formulación de políticas públicas como la que es objeto de esta investigación.

La ventaja de asumir un esquema como este radica en la complejidad del planteamiento, de forma tal que no se aporta una explicación sesgada hacia algún factor en particular. Además, como veremos, resulta verdaderamente útil a la pregunta central del trabajo, en cuanto se intenta conocer la incidencia en el proceso de reforma de un actor que defiende la política actual y rechaza su modificación.

Pierson plantea que las retracciones en programas sociales imponen costos concentrados por beneficios difusos, habiendo razones sustanciales para creer que los costos concentrados cuentan con marcadas ventajas en los conflictos políticos. Los votantes tienden a reaccionar más fuertemente a las pérdidas que a las ganancias equivalentes. Según esta predisposición negativa del electorado, aunque el recorte tenga un componente redistributivo (por ejemplo, a partir de una baja de impuestos), la percepción será de

---

<sup>4</sup> Véase Romeo Pérez Antón: "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 31, Montevideo, 1984, pp. 63-80.

pérdida y no ganancia. Se entiende entonces que el retraimiento del Estado de Bienestar es un ejercicio de evadir culpas más que de reclamar el crédito; el *welfare* ha creado su propio electorado (Pierson, 1994: 2).

En la medida en que los intereses se hagan más concentrados, más factible será que los individuos consideren que vale la pena involucrarse en acciones colectivas. Estos sujetos son más identificables con cadenas organizacionales que los mantienen bien informados acerca de cuáles son sus intereses y cómo los *policy-makers* los afectan. Tales canales informativos también facilitan la acción política. Los grupos que experimentan pérdidas son en general mucho más conscientes de sus pérdidas y resultan más fáciles de movilizar.

Los gobernantes deben encarar el dilema de conciliar sus iniciativas en políticas sociales con consideraciones electorales. Esto es, que las retracciones en programas sociales no redunden en una “retribución” electoral.

Todo lo anterior conduce a que el *retrenchment* como proyecto político implique la implementación de estrategias para minimizar los costos electorales. Pierson marca dos y, dentro de ellas, los posibles mecanismos a los que se recurre para llevarlas a cabo.

Un gobernante podría intentar salvar el dilema a través de la maximización de su margen de seguridad electoral. Cuanto menor sea el peligro de perder las elecciones siguientes, mayor será el capital político de los gobernantes para implementar las iniciativas de mayor costo electoral. Sin embargo, este margen no es tan sencillo de controlar, y en muchos casos no depende únicamente de la implementación de determinadas políticas o medidas.

La segunda opción para intentar reducir las repercusiones políticas de la retracción es minimizar la movilización de la oposición. Este punto es el más relevante, ya que desnuda cuáles son, según Pierson, los caminos que sigue un gobierno para intentar paliar el *feedback* más importante de una política social: una coalición o actor no reformista que se oponga activamente al recorte.

Existen tres estrategias generales: *obfuscation*,<sup>5</sup> división y compensación. La primera busca manipular la afluencia de información para reducir el alerta público acerca de sus acciones o las consecuencias negativas de ellas. La segunda consiste en dividir a sus potenciales oponentes, aislando a determinados subgrupos de la oposición, o diseñando los recortes de tal manera que afecten a algunos beneficiarios y a otros no. Básicamente sigue la máxima “divide y triunfarás”. La tercera es compensar a quienes resultan afectados por los cambios propuestos. La compensación se puede ofrecer a los

---

<sup>5</sup> En el original en inglés. Su traducción podría ser ‘oscurecimiento’ o ‘generación de confusión’.

grupos con mayor potencial de movilización contraria al ajuste o a aquellos que gozan de mayor simpatía popular, o puede dirigirse a los actuales beneficiarios, de tal manera que las pérdidas queden restringidas a un grupo no definido de beneficiarios futuros.

Siguiendo el esquema de Pierson, la estrategia del oscurecimiento es la más importante. El investigador hace hincapié en las formas en que el conocimiento contribuye al ejercicio del poder, en la información como un recurso político valioso. Las acciones políticas deben basarse en un discernimiento, mas nuestro discernimiento está necesariamente mediado por la complejidad del mundo social, por nuestras limitaciones de tiempo y de capacidad cognitiva. Los *policy-makers* pueden hacer la recolección de información más difícil para el electorado, convirtiendo las políticas de ajuste en menos riesgosas políticamente.

Este autor hace referencia al concepto de cadenas causales,<sup>6</sup> por las que el electorado une eventos positivos o negativos a una decisión particular en políticas públicas, y a dichas acciones con algún político específico. La técnica de la *obfuscation* intentará entonces reducir la visibilidad de las reformas, complicando la reconstrucción de esas cadenas causales.

Una manera de hacerlo es disminuir lo sobresaliente de los efectos negativos, o volverlos menos detectables. En ese sentido se mueve el *decrementalismo*, que en un contexto económico de crecimiento consiste en congelar determinado programa o realizar una “privatización implícita” (por ejemplo, modificando los métodos de indexación).

Los políticos también pueden reducir la visibilidad de sus acciones haciendo las reformas indirectas (por ejemplo, en salud, aumentar los impuestos a los médicos, quienes son los que deben subirle los precios al consumidor) o incrementando su complejidad, de tal manera de volver las reformas inaccesibles, en términos de discernimiento, para el común de la población. De esta manera, independientemente de la percepción del deterioro, en la cadena causal mencionada no se identificará ese deterioro con la política.

Ya en el último eslabón de la cadena de Arnold, se puede intentar romper la asociación entre la política y los decisores políticos. Lo que propone el autor es la *blame avoidance*, ya mencionada. Para ello, los políticos tienen la posibilidad de —por llamarlo de alguna manera— borrar sus huellas del proceso decisional; por ejemplo, culpando a entidades locales de gobierno o dilatando la implementación del recorte. Para los autores, la oposición es más movilizable cuando las políticas de retracción imponen pérdidas inmediatas sobre los beneficiarios.

---

<sup>6</sup> Arnold Douglas: *The logic of congressional action*, Yale University Press, New Heaven, 1990.

Si bien Pierson admite que estas estrategias no son aplicables en todos los casos, también es cierto que constituyen una serie de tácticas que alienan al cuerpo político a encarar reformas que ataquen la estructura del Estado de Bienestar.<sup>7</sup>

Está claro, además, que la puesta en práctica de las maniobras reseñadas suele generar inconvenientes tales como costos monetarios o irracionalidad en la aplicación de la política. No obstante, la minimización de los costos electorales a menudo hace que estos no sean tenidos en cuenta.

No pretendo afirmar que este sea el criterio único de acción de los decisores, quienes no solamente deben considerar las condiciones políticas, sino también aquellas administrativas, financieras y hasta burocráticas. Lo importante aquí es señalar cómo la predisposición negativa del electorado y su asimetría de reacción frente a pérdidas y ganancias constriñe a los diseñadores de las políticas y decisores. También importa la existencia de un dilema entre las preferencias en materia de políticas sociales y sus ambiciones electorales.

El alerta será mayor si además los individuos se ven rodeados de una estructura organizacional que les provee de insumos informativos acerca del comportamiento de los gobernantes (en este caso, los *policy-makers*) respecto a las áreas donde están sufriendo la pérdida o deterioro. Cuanto más fluidos sean esos canales, menos posibilidades existen de establecer mecanismos de *obfuscation*. El individuo considerará legítima la información que proviene de sus representantes, o de sus iguales movilizados. Si dicha información implica que determinado actor se comportó de determinada manera infligiéndole un determinado perjuicio, las posibilidades de *blame avoidance* serán muy limitadas.

Al mismo tiempo, es interesante hacer una suerte de razonamiento inverso. Si la información proveniente de los canales legítimos, o los que el individuo considera legítimos, le indican que determinado político defiende sus intereses frente a las iniciativas reformistas que intentan lesionarlos, seguramente ese actor recogerá la simpatía de un número importante de los beneficiarios. Ese apoyo puede traducirse en un voto a favor de su sector, lo que llevará a que se especialice en la política a defender, con la mira puesta en la recaudación electoral posterior.<sup>8</sup> De esta manera, es posible la confor-

---

<sup>7</sup> Offe (1992) marca algunas limitaciones del “método de control político” basado en la aplicación de incentivos positivos y negativos. Pone como ejemplo una situación en que los incentivos positivos y su práctica reiterada no hacen más que aumentar las expectativas de sus receptores, con lo que no logran afectar entonces las decisiones ciudadanas en el sentido deseado.

<sup>8</sup> Filgueira y Filgueira (1994) afirman que sectores de la derecha del Partido Colorado y sectores de izquierda estaban especializados en la representación de diversos movimientos de jubilados y pensionistas.

mación de una coalición no reformista (o de veto) que integre, además de actores sociales, agentes provenientes del ámbito político.

Es entonces que, por un lado, hay que considerar el costo político que pueden propinar los votantes insatisfechos con los *decision-makers*. Pero, por otro, hay que tener en cuenta también los beneficios electorales que los *supporters* de la política pueden ofrecer a otros sectores, como premio por defender su posición en ámbitos institucionales como el Parlamento.

Mientras los gobernantes deberán insistir con sus metas de evasión de culpas, la oposición puede hacer un negocio muy rentable con los grupos de interés defensores de la política, procurando crédito por su acción. Según la evidencia empírica recolectada por Pierson, la retracción ocurre allí donde los grupos de interés partidarios del programa eran débiles, o donde los gobernantes encontraron caminos para evitar la movilización de aquellos.

Ahora bien, la fuerza del grupo de interés depende de la habilidad de sus líderes para mandar a la masa. La influencia sobre la política depende de si los líderes pueden realmente movilizar a sus miembros para recompensar o sancionar a los diseñadores de la política por formas particulares de actuar (Pierson, 1994: 30).

En una política como la de la seguridad social, retrasar los efectos del ajuste es una práctica muy plausible, ya que los beneficiarios se harán titulares de la prestación tras un lapso muy prolongado. Recién entonces podrán constatar, por ejemplo, el endurecimiento de las condiciones de adquisición.

Mientras tanto, es relativamente simple restarles visibilidad a los perjuicios y ayudar a la concentración de beneficios a través de una fuerte ofensiva publicitaria. Dicha ofensiva puede ser positiva, subrayando las bondades de la reforma, o negativa, atacando una política que se puede percibir como altamente perjudicial e inadecuada, empresa más sencilla aún cuando efectivamente lo es.

Otro aspecto a rescatar es la preservación de los derechos de los beneficiarios actuales y más próximos. Desde mi punto de vista, esa decisión constituye una combinación de las estrategias de división y compensación.

Por el lado de la división, quiebra una alianza provocada por la defensa y el interés en la preservación de un sistema que era usufructuado por los beneficiarios, pero al que en cuestión de tiempo debían acceder quienes lo estaban sustentando mediante sus aportes. Por el de la compensación, pretende suavizar la oposición de un grupo que ya había demostrado su poder. Lo que se hace es eliminarle los costos a ese grupo, garantizándole la continuidad de su situación.

Dadas todas las condiciones comentadas, es muy probable que el paso dado hacia un modelo residual resulte airoso.

### 3. La seguridad social en el Uruguay

El Uruguay ha tenido a la seguridad social en su agenda reformista desde la reasunción democrática (1985), pero no fue hasta la década del noventa que la reforma estructural comenzó a sentirse como una verdadera tarea pendiente para los *policy-makers*. Esa necesidad estuvo decisivamente influida por la aprobación, en 1989, de un plebiscito por el que se ataba el reajuste de las jubilaciones y pensiones al de los salarios de la administración pública. Fue impulsado primordialmente por las asociaciones de jubilados y pensionistas y apoyado por más del 80% de la población. Este hito marcó la injerencia de ese movimiento en la lógica sectorial de la política, de la que se convirtió en un protagonista indiscutible hasta 1994.

Esta sección sigue un criterio temporal ligado a la lógica vital del movimiento de jubilados y la coalición de veto que supo integrar.

#### La reasunción democrática (1985-1989)

Este período comienza con la explosión de demandas reivindicatorias sobre el sistema, propias de la reapertura democrática que se procesaba. La presión ejercida por los actores sociales reemergentes del orden autoritario chocó contra un fuerte compromiso gubernamental con medidas de austeridad, aunque no aún de reformas estructurales. A diferencia de otros países latinoamericanos, Uruguay fue cumpliendo sus transiciones paso a paso. El primer gobierno de Sanguinetti tuvo como principal objetivo el procesamiento del legado autoritario (Filgueira y Moraes, 1999).

El compromiso con la austeridad impactó negativamente en los ingresos de los jubilados y pensionistas. Sin encarar una reforma estructural, el gobierno buscó el equilibrio del sistema aplicando índices de ajuste diferenciales y recortando el nivel de las retribuciones. Las prestaciones se convirtieron en una variable de ajuste, lo que implicó que sufrieran un marcado deterioro.

En materia de seguridad social, la conciencia de la necesidad de sanear el sistema se tradujo en una postura muy firme del gobierno en este y otros temas. De acuerdo con Carlos y Fernando Filgueira:

[...] el mecanismo preferido por el primer gobierno de Sanguinetti se apoyó en el uso (y, según sus detractores, abuso) del veto presidencial. Con éste, Sanguinetti impidió que la oposición sancionara leyes dirigidas a incrementar el gasto o que introdujera reformas en principio muy populares y políticamente beneficiosas para quienes las impulsaban pero negativas para la economía del país [...]. (Filgueira y Filgueira, 1997a: 334.)

Tras las primeras revaluaciones de pensiones de 1985, se organizó una intrincada red de organizaciones de pasivos que actuaron como grupos de

presión. Se hicieron visibles en los medios y comenzaron a tener contactos con legisladores. Estas organizaciones ya existían varias décadas atrás, aunque sobre los años sesenta las conquistas en materia de aumento de jubilaciones habían agotado sus demandas. Al mismo tiempo, la unificación del movimiento sindical en 1964 y el esfuerzo por incorporar nuevos sectores a su esfera de representación vaciaron de contenido reivindicatorio a las asociaciones de jubilados y pensionistas. (Papadópulos, 1992.)<sup>9</sup>

Los partidos políticos eran en parte responsables de la situación planteada. Por otra parte, el tradicional movimiento sindical no incluía entre sus prioridades el tema de la seguridad social. En consecuencia, el conjunto de los sectores pasivos salió de sus canales tradicionales de representación, pasando a conformar una nueva vía de mediación e interpretación de sus propios intereses.<sup>10</sup>

El sindicalismo había estado, si se quiere, históricamente medio alejado del tema de la seguridad social [...] Como que el tema de la seguridad social empieza a cobrar más importancia a partir de la década del noventa [...].<sup>11</sup>

Esta salida del nivel de representación político-partidaria no es más que un reacomodamiento de los canales utilizados para hacer sentir la voz de los miembros de un organismo cuya calidad se consideraba seriamente deteriorada.

El nuevo movimiento de jubilados y pensionistas se vio nutrido por la presencia de un contingente importante de ex militantes sindicales, ahora retirados de la actividad laboral. Su experiencia política coadyuvó a la creación de una fuerte estructura organizacional y permitió la utilización efectiva de las estructuras asociativas ya existentes.

---

<sup>9</sup> La organización de jubilados y pensionistas presenta varios niveles. La Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) cuenta con 130 filiales en todo el país. En un nivel intermedio se encuentra la Coordinadora de Jubilados y Pensionistas, que aglutina a 27 organizaciones (en general de ex funcionarios) pertenecientes a la central sindical PIT-CNT. Existe otra organización, afín al Partido Colorado, llamada el Plenario Nacional de Jubilados; y Vanguardia Nacional, con raíces en el Partido Nacional, que, si bien presenta cierto debilitamiento, es la organización de donde surgió el actual director del Banco de Previsión Social (BPS) en representación de los jubilados. En general el núcleo reivindicatorio se encuentra en estas asociaciones de carácter intermedio, y existe un sinnúmero de asociaciones en el interior del país y también en Montevideo con fines recreativos y de entretenimiento. De cualquier manera, en las entrevistas los dirigentes afirman la importancia de mantener informadas y alertas a estas pequeñas asociaciones.

<sup>10</sup> Los conceptos de *salida* y *voz* utilizados en esta sección responden al esquema de *Salida, voz y lealtad* de Hirschman (1977).

<sup>11</sup> Entrevista a integrante del Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el Directorio del BPS.

Los jubilados van a reclamar sus derechos porque las jubilaciones con el correr del tiempo se venían depreciando, y el núcleo del movimiento de jubilados ya tiene características distintas porque allí se incorporan trabajadores prácticamente de mi edad (en los 67, 68 años), que somos los que vivimos períodos que en América Latina tuvieron mucha trascendencia, principalmente acá en Uruguay.<sup>12</sup>

El primer ciclo de reformas se cierra en 1987 con la ley 15.900, en la que se lauda la cuestión revaloratoria, en un proceso político pautado por la presión del movimiento de jubilados. En el ambiente legislativo se comenzaba a percibir dicha presión, que iría adquiriendo eficiencia con el paso del tiempo.<sup>13</sup> Muestra de ello fue la emergencia de ciertos diputados que, con una actitud de “empresario político”, fueron tomando como propias las reivindicaciones de jubilados y pensionistas.

A pesar de que la ley 15.900 resolvía el tema de las revaluaciones, al operar según la variación del índice medio de salarios anterior no eliminaba la amenaza de nuevas pérdidas en el valor real de las jubilaciones y pensiones. Del seno de las organizaciones de jubilados surgió entonces la idea de promover una reforma constitucional que creara un mecanismo de indexación de las pasividades, vinculándolas a las variaciones del salario de los trabajadores en actividad.

Los actores políticos se encontraron en una encrucijada, entre las presiones de los jubilados y las consecuencias económicas nefastas para el sistema que sabían traería la indexación de pasividades. En la mayoría de los casos pudo más el criterio electoral (era año de elecciones) y así el movimiento de jubilados logró un apoyo masivo del conjunto del sistema político.<sup>14</sup> La propuesta fue refrendada con un 82% de apoyo popular.

Este plebiscito pone de manifiesto los dos principales recursos de jubilados y pensionistas: el institucional y el electoral. El primero tiene que ver con el acceso a mecanismos de democracia directa: ante la lesión de sus intereses, el poder de expresar su voz a través de un canal institucional como un

---

<sup>12</sup> Entrevista a dirigente de ONAJPU (Coordinadora de Jubilados).

<sup>13</sup> Según Labadie (1995), esta ley fue en parte fruto de las presiones de las asociaciones de jubilados y pensionistas. En este contexto, resulta gráfico un hecho que pasó a formar parte del anecdotario nacional: fue la agresión (tirándoles monedas) de jubilados a legisladores que habían levantado la sesión sin tratar el tema previsional.

<sup>14</sup> Sobre julio de 1989 un sector del Partido Colorado y dos del Partido Nacional apoyaban el plebiscito (aunque uno de ellos comenzaba a plantear algunas dudas). El sector mayoritario del Partido Nacional, los restantes del Colorado y el Frente Amplio se manifestaban contrarios al proyecto (*Búsqueda*, Montevideo, 13/7/1989). A menos de un mes de las elecciones, todos los sectores del Partido Nacional apoyaron el plebiscito. Solo un sector del Frente Amplio y otro del Partido Colorado lo rechazaron. El resto de los sectores, o bien lo apoyaron, o no se definieron oficialmente (*Búsqueda*, Montevideo, 3/11/1989).

plebiscito. El segundo apunta a la amenaza de salida del voto a los sectores políticos que no atendieran los reclamos de la voz. La efectividad de estos recursos dependerá de la capacidad de los dirigentes para guiar el comportamiento de la base ciudadana, que es donde reside el verdadero poder de negociación.

## **Presidencia de Lacalle: bloqueo decisional (1990-1994)**

La percepción creciente de la ineficiencia del sistema y su disfuncionalidad con relación al modelo de acumulación planteado, junto con un bloqueo decisional que no permite revertir la situación de crisis, son los rasgos distintivos de esta etapa.

Como consecuencia del plebiscito de 1989, las jubilaciones y pensiones experimentaron una mejora sustancial en su valor real. Pero al mismo tiempo ello significó un importante aumento del gasto y el déficit fiscal provocado por el sistema de seguridad social.<sup>15</sup>

La percepción de crisis y necesidad de cambios no era ajena a la opinión pública en general. En 1991, el 43% de los uruguayos estimaba necesaria la introducción de “grandes cambios” en la seguridad social. Esa cifra ascendía a 74% si se le sumaban aquellos que evaluaban la necesidad de “algunos cambios”.<sup>16</sup>

Pero los sucesivos intentos de reforma (especialmente entre 1991 y 1993) fueron bloqueados exitosamente por una *veto coalition* formada por el movimiento de jubilados y pensionistas, los sindicatos y los sectores de izquierda. A este bloqueo se sumaron algunos integrantes del propio partido de gobierno, siguiendo lógicas clientelares.

Otro elemento a considerar es la imposibilidad de aislar y transferir poder a los elencos técnicos (Filgueira y Filgueira, 1997a). Uno de los proyectos de reforma surgió de una comisión técnica multisectorial y parecía contar con consenso; sin embargo, fue rechazado en el Parlamento. Proponía un programa mixto compuesto de tres niveles: a) el programa público reformado (endurecimiento de las condiciones de adquisición) con la adición de cuentas individuales con base en las cuales se pagaría una pensión básica; b) una pensión no contributiva, de asistencia social a cargo del Estado; y c) pensiones complementarias proporcionadas por una serie de instituciones que ya

---

<sup>15</sup> Tomando 1990 como base 100, el valor real de las prestaciones 1985 llegó a 74,5, mientras que en 1991 se ubicó en 122,9. En tanto, el costo de la seguridad social como porcentaje del PBI trepó de 9,8% en 1989 a 12,7% en 1991 y 15% en 1994 (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

<sup>16</sup> Equipos Consultores Asociados, diciembre de 1991, publicado en *El Observador Económico*, Montevideo, 4/2/1992).

funcionaban. De este tercer pilar se excluían las corporaciones comerciales con fines de lucro.

Primaba mucho más el elemento netamente político-electoral [...], la conciencia de un poder de los jubilados muy grande, quizás la falta de conciencia del riesgo que esto significaba y un deseo de que el gobierno no tuviera una gran crisis pero tampoco pudiera funcionar con las manos completamente libres [...] Porque nunca se llegaron ni a considerar las reformas; fue netamente política la posición en todos los casos. De hecho, sacando las apariencias de la primera negociación, que es la que yo mencionaba, las demás nacieron muertas, independientemente del contenido del proyecto.<sup>17</sup>

El último intento de reforma del presidente Lacalle consistió en incluir en una Ley de Rendición de Cuentas modificaciones en las causales jubilatorias, restricciones de beneficios y una serie de limitaciones de tipo correctivo al régimen previsional en general. Esta ley fue derogada mediante una reforma constitucional en noviembre de 1994, por la que se declaró expresamente la inconstitucionalidad de toda modificación de la seguridad social que esté contenida en leyes presupuestales o rendiciones de cuenta.

Una vez más, algunos sectores políticos que habían dado su respaldo al gobierno decidían apoyar la iniciativa de los jubilados y pensionistas, yendo en contra de lo que antes habían votado en el Parlamento.

Otro evento que definió la capacidad de veto de los pasivos en el período analizado tuvo poco que ver con la seguridad social, pero fue el caso más ilustrativo de la salida del movimiento de jubilados del nivel de representación partidario. En agosto de 1994 se plebiscitó una reforma constitucional cuyos puntos fundamentales eran la candidatura única por partido a partir de 1999, la eliminación de la acumulación por sublemas en Diputados, el pago de sueldo a los ediles departamentales y la reducción del número de estos cargos. Respecto a la seguridad social, incluía una modificación prácticamente sintáctica acerca de la representación social en el directorio del Banco de Previsión Social (BPS).<sup>18</sup>

Conocido como *la minirreforma*, este proyecto contó con el apoyo explícito de todos los presidenciables en las elecciones de noviembre, quienes llegaron a firmar un documento en el que daban fe de su convicción acerca de las bondades del proyecto. Pero algunos sectores, incluyendo el de los pasi-

---

<sup>17</sup> Entrevista a integrante del equipo económico del gobierno de Luis A. Lacalle.

<sup>18</sup> La modificación consistía en escribir “el Directorio del BPS...” en lugar de “Las Cajas de Jubilaciones [...] estarán regidas por el Directorio del BPS...”. Lo sustantivo acerca de los directores sociales quedaba intacto; únicamente se eliminaba una disposición temporal del estilo “mientras no se realicen elecciones [...] El Poder Ejecutivo designará los miembros [...]”. En realidad, las elecciones ya se habían realizado, por lo que carecía de sentido mantenerla (Fuente: De Los Campos, 1997).

vos, objetaron el punto referente al directorio del BPS. Lo concreto es que el 70% del electorado rechazó el proyecto.<sup>19</sup>

De esta manera, el período se cerró con modificaciones tan solo puntuales, una crisis que se agudizaba y ningún partido dispuesto a soportar el costo político de apoyar en el Parlamento una reforma contraria a la posición de jubilados y pensionistas. La amenaza de *exit* de voto como herramienta de negociación fue absolutamente efectiva.

## **La reforma estructural y la reconfiguración del patrón de conflicto (1995-2000)**

Tras las elecciones de 1994, Julio Sanguinetti volvía a ocupar el cargo de presidente de la República, con la diferencia de que en esta segunda oportunidad su triunfo fue muy ajustado. El Frente Amplio daba cuenta una vez más de su sostenido crecimiento en materia electoral, lo que, además de reducir la representación parlamentaria de las fuerzas políticas tradicionales, convirtió el triunfo de este partido en un costo discernible y plausible. De acuerdo con Filgueira y Filgueira (1997a), esta fue la razón fundamental que explica la estrategia coalicionista de los partidos tradicionales. Así, en menos de un año de gobierno, la coalición del Partido Colorado y el Nacional ya había aprobado, a través de su mayoría parlamentaria, una de las leyes más escabrosas de la agenda reformista: la de la seguridad social.<sup>20</sup>

Hasta entonces la estrategia de estos partidos había sido en buena medida la del *free rider*. Ninguno estaba dispuesto a pagar los costos de tomar medidas poco populares, con lo que el gobernante de turno quedaba sin el apoyo necesario. El crecimiento del Frente Amplio significó un nuevo elemento en esa ecuación, que convirtió el costo de la no cooperación en algo tangible (el posible triunfo de la izquierda).

La reforma fue aprobada en el Parlamento en setiembre de 1995 (ley 16.713), y entró en vigencia en abril de 1996. Se trata de un sistema mixto que combina dos pilares:

---

<sup>19</sup> En una encuesta posterior, consultado por los motivos del voto negativo, el 28% respondió "Por los jubilados, por el BPS"; el 27% "Tenía poca información"; el 25% "Rechazo genérico a la reforma" y el 23% "Rechazo a los políticos". Las restantes respuestas registran porcentajes marginales (Equipos/MORI, setiembre de 1994).

<sup>20</sup> El 63,6% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 66,6% en la de Senadores. Tras la elección de noviembre de 1999, el Frente Amplio constituye la minoría mayor en el Parlamento (42% del electorado). No accedió al gobierno porque su candidato fue derrotado en segunda vuelta por el presidente Batlle (Partido Colorado), quien contó con el apoyo del Partido Nacional.

- a. *Modelo de solidaridad intergeneracional*, basado en el reparto y financiado con aportaciones sobre salarios, tributos específicamente afectados y asistencia financiera del Gobierno Central.<sup>21</sup> Es de adscripción obligatoria: no es posible sustituir la afiliación a este modelo por otro mecanismo.
- b. *Modelo de capitalización individual*. Su rasgo distintivo es el componente de ahorro individual obligatorio para aquellos a quienes se aplica. Los fondos están en manos de administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP).

La ley prevé la posibilidad de un tercer pilar de cobertura de tipo complementario de las prestaciones, cuya adscripción es por exclusiva voluntad del beneficiario que sobrepase una segunda franja de ingresos.

La ley no creó un organismo de control de AFAP. Esa tarea quedó en manos del Banco Central del Uruguay.

Los beneficiarios del sistema de reparto y quienes tuvieran causal jubilatoria a diciembre de 1996 quedaron fuera de la reforma. Las personas de 40 años o más al 1º de abril de 1996 tuvieron la opción de quedar comprendidas en el sistema viejo o ingresar en el nuevo (no hay bonos de reconocimiento).<sup>22</sup> Los beneficiarios del momento y los mayores de 40 años que no eligieron el nuevo sistema pasaron a formar parte del régimen llamado a agotarse.

Los menores de 40 años al 1º de abril de 1996 y quienes se incorporen a la fuerza laboral después de esa fecha quedan obligatoriamente amparados por el nuevo sistema. De este grupo, quienes perciban por encima de determinado nivel de ingresos deberán aportar obligatoriamente al régimen de capitalización individual (aparte del básico en el BPS). En caso de superar un segundo monto tope de ingresos, el asegurado podrá optar por aportar o no por el tramo en que supere esa suma.

Quienes no alcanzan la primera franja de ingresos pueden aportar únicamente al BPS o afiliarse a una AFAP. Para incentivar el ahorro, a quienes escogen el segundo pilar de cobertura a pesar de estar por debajo del tope de ingresos se los beneficia con un cálculo diferencial en el salario básico jubilatorio.

---

<sup>21</sup> Respecto a los costos de la transición: en agosto de 1995 voceros del BID expresaban su beneplácito con la reforma a la seguridad social que se promovería en el Uruguay, y anunciaban la existencia de una reserva de 250 millones de dólares para apoyar los costos de la transición hacia el nuevo sistema (*El País*, Montevideo, 26/8/1995).

<sup>22</sup> La opción de ingreso al sistema mixto es irreversible. Sin embargo, se han registrado desafilaciones por causa justificada (si bien no hay datos exactos, los casos son aproximadamente mil). En general se trata de individuos mayores que por desinformación, voluntaria o no, se afiliaron al sistema mixto sin obligación de hacerlo, sufriendo graves perjuicios económicos. En esa situación se encontró un diputado oficialista que había votado afirmativamente la reforma.

Desde el punto de vista del producto alcanzado, cuatro características facilitaron la aprobación de la reforma:

- a. Los derechos y beneficios de los retirados bajo el viejo sistema no fueron afectados, y la calidad de las prestaciones había mejorado desde 1985 hasta ese momento. Asimismo, las cajas paraestatales quedaron fuera del sistema;
- b. El primer pilar del nuevo sistema no está constituido por un mecanismo de capitalización, sino por el viejo sistema de reparto. Además, todos los activos tienen que contribuir con dicho sistema; es decir, estar en el sistema de capitalización no excusa a los activos de aportar al viejo sistema de solidaridad intergeneracional.
- c. Si bien las administradoras de fondos de ahorro previsional pueden ser privadas, el Estado está presente con su propia administradora, la que ha contado con la preferencia de una amplia mayoría del “mercado previsional” (38% de los afiliados contra 17% de la que ocupa el segundo lugar).
- d. La reforma no incluye los subsidios de desempleo, las asignaciones familiares ni las pensiones de los no contribuyentes. Estos servicios continúan bajo la administración anterior y son financiados de igual manera que en el viejo sistema (Filgueira y Filgueira, 1997b:17).

Es posible advertir cómo los *policy-makers* pusieron especial cuidado en no imponerles pérdidas a los actores potencialmente poderosos. Además de jubilados y pensionistas, también quedaron fuera de la reforma las cajas paraestatales.<sup>23</sup> Los primeros se encontraron entonces con el cumplimiento del objetivo de la recuperación del valor real de las prestaciones —la principal fuente de activación de su voz en 1985—, la que a su vez está garantizada por norma constitucional.

Tampoco existían amenazas potenciales al propio sistema de solidaridad intergeneracional donde debían permanecer los beneficiarios, en la medida en que la reforma mantuvo en pie el pilar de reparto al que todos debían aportar.

El punto central aquí es que el movimiento de jubilados se enfrentó entonces a un fuerte vacío de demandas; no existía ya un *nosotros* alrededor de un bien que aglutinara, como en 1989, a los jubilados y pensionistas del país.

En otro plano, desde 1992 un representante de las asociaciones de pasivos ocupa un lugar en el Directorio del BPS, otra de las demandas históricas del movimiento. Este canal de representación corporativa puede tener el efecto

---

<sup>23</sup> Se trata de las cajas policial y militar, de empleados bancarios, notarial y de profesionales universitarios. Teóricamente debía legislarse al respecto en 1997, pero aún no se han tomado medidas.

*logro de la meta* y, por decirlo de alguna manera, enfriamiento de la militancia. Adicionalmente, su gestión ha despertado ciertas diferencias dentro del movimiento, lo que ha ocasionado división y por ende debilitamiento.

Entre 1995 y 1999 las asociaciones de jubilados y pensionistas, los sindicatos y el Frente Amplio intentaron promover una reforma constitucional que prohibiera la existencia de administradoras privadas de fondos previsionales. Esta tarea fue llevada adelante en forma irregular y no sin discrepancias entre los propios promotores.<sup>24</sup>

En mayo de 1999 se confirmó que las firmas presentadas ante la Corte Electoral no eran suficientes para habilitar el recurso en las siguientes elecciones (era necesario el 10% del electorado). Lejos estaba el plebiscito de 1989, cuando la cantidad de firmas necesarias se había duplicado en poco más de dos meses.

En la actualidad parece poco probable la reactivación de una coalición de veto con las mismas características de la que operó a comienzos de la década del noventa.

## 4. Síntesis

En el siguiente cuadro se pretende resumir el proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay entre 1985 y 1999. Se toman dos momentos: antes y después de la aprobación de la ley 16.713.

Por un lado, vinculan las dos dimensiones del marco analítico desarrollado las características de la política social, sus rasgos distintivos para el período y sus efectos en términos económicos. Por el otro, se establece el estado de situación en términos políticos: los actores que participaron en la arena sectorial de la política, sus estrategias, fortalezas y resultados.

Adicionalmente se intenta agregar una mirada particular al movimiento de beneficiarios a través del esquema *salida, voz y lealtad* para los dos períodos considerados.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, dentro del Frente Amplio ya se habían evidenciado divisiones en el propio momento de la aprobación de la ley, cuando uno de sus sectores votó afirmativamente varios artículos (*El Observador Económico*, Montevideo, 28/7/1995).

## Cuadro 1. Análisis de la arena política y los cambios en la política social

	<i>Policías</i>	Movimiento de jubilados	<i>Políticos</i>
1985-1994	<p>Deterioro histórico del nivel de retribuciones de jubilados y pensionistas.</p> <p>Primer gobierno democrático: ajuste diferencial de pasividades, índices de revaluación por debajo del índice técnico. Objetivos de mantener equilibrio macroeconómico con base en el recorte de retribuciones, sin reforma estructural.</p>	<p>Percepción de deterioro.</p> <p><i>Exit</i> del nivel de representación. Activación de la voz. Maximización de la voz por amenaza de <i>exit</i> del voto.</p> <p>Logro de la corrección del deterioro.</p>	<p>Surgimiento del movimiento de jubilados y pensionistas. Obtención de la ley 15.900. Reforma constitucional. Reajustes por cuatrimestres (1989). Incorporación al Directorio del BPS del orden de jubilados y pensionistas, sindicatos y empresarios (1992). Bloqueo decisonal hasta 1994. Proyectos fracasan en el Parlamento. Acumulación y aprendizaje técnico-político de elites.</p>
1995 en adelante	<p>Presión fiscal insostenible: gastos en seguridad social = 16% del PBI (5%=déficit del sistema). Reforma de la seguridad social. Introducción del sistema mixto.</p>	<p>Pérdida de eficacia de la voz. Pérdida de capacidad de movilización. Expulsión" del nuevo sistema.</p>	<p>Coalición reformista de blancos y colorados. Debilitamiento de la coalición de veto. Proyecto acordado entre elites.</p> <p>Jubilados y pensionistas quedan excluidos del nuevo sistema de pensiones (quedan cubiertos por el Régimen General de Pasividad, sistema llamado a agotarse luego de cubiertas las obligaciones con sus beneficiarios), con garantía de derechos adquiridos y sin pérdida del valor real de sus prestaciones.</p> <p>Nuevos potenciales defensores (las administradoras de fondos previsionales y afiliados a ellas).</p>

En términos causales, el cuadro podría leerse como lo ocurrido con los eventos ligados exclusivamente a la política social y sus características, su efecto sobre el movimiento de beneficiarios y a su vez las consecuencias de su accionar en términos políticos. A este esquema debería sumársele un signo de retroalimentación por el que las acciones políticas impactan en el producto alcanzado en la etapa siguiente.

Quizás el ejemplo más claro tenga que ver con el plebiscito de 1989. Simplificando notoriamente el proceso, este fenómeno surge del deterioro histórico de las pasividades, genera la activación de la voz del movimiento de beneficiarios (canalizada exitosamente a través de un plebiscito popular) y ello provoca la corrección de dicho deterioro. Al mismo tiempo, la retroalimentación puede evidenciarse en que aumentó dramáticamente el déficit fiscal provocado por la seguridad social, lo que la convirtió en insostenible ante la opinión pública y coadyuvó a la conciencia generalizada de la necesidad de la reforma.

El próximo cuadro toma los mismos períodos temporales que el anterior, aunque realiza un corte de acuerdo con una serie de dimensiones de análisis que podrían considerarse factores causales o independientes respecto a la consecución o no de una reforma estructural. En cierto modo es un esquema que pretende llegar a conclusiones, donde la pregunta es qué factores registraron variaciones y cuáles no antes y después de la reforma.<sup>25</sup>

La dimensión a explicar son las *características de la política*, de la que ya conocemos de antemano su variación y en qué sentido. Queda claro que se trata de una reforma orientada hacia el llamado *paradigma emergente de políticas sociales*. Responde además al modelo del BM en seguridad social, especialmente por la presencia de la capitalización individual como uno de los pilares del sistema. Igualmente, destaca lo ya comentado acerca de la permanencia de los aportes al BPS en cualquier circunstancia, así como la existencia de una administradora propiedad del Estado.

Del panorama descrito por el cuadro 2 podrían subrayarse cambios sustantivos en dos dimensiones: Una tiene que ver con la implementación de la estrategia cooperativa de los dos partidos tradicionales y manifiesta el debilitamiento del actor principal de la coalición de veto que había actuado hasta entonces. Estas dos situaciones impactaron en la factibilidad de la reforma, pero también en el *outcome* de política social. La coalición reformista debió tener presentes las reivindicaciones del movimiento de jubilados y pensionistas y tuvo la precaución de no modificar sus adquisiciones.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> El cuadro no representa un modelo causal, en la medida en que también sigue objetivos de síntesis de la investigación incorporando el estado de situación para cada una de las dimensiones.

<sup>26</sup> Al respecto resultaron llamativas las fuertes reacciones suscitadas por las declaraciones

**Cuadro 2. Comparación del período previo y posterior a la ley 16.713, según dimensiones de análisis**

<b>Tipo de factores</b>	<b>1985-1994</b>	<b>1995 en adelante</b>
Culturales*	Fuerte identificación con el Estado Benefactor.	Fuerte identificación con el Estado Benefactor. Percepción popular de crisis de ese modelo.
Institucionales	Acceso a mecanismos de democracia directa (utilizados en dos ocasiones en forma exitosa). Representación corporativa en el Directorio del BPS.	Mecanismos de democracia directa. Fracaso del último intento.
Político-partidarios	Partidos políticos en competencia. Firme oposición y estrategia del <i>free rider</i> . Fuerte bloqueo decisional.	Fuerte amenaza de tercera fuerza política. Costos compartidos por la reforma. Implementación de estrategia cooperativa basada en amplias coaliciones parlamentarias.
Beneficiarios de la política	Movimiento de beneficiarios movilizado. Fuerte interacción con el sistema político y gran poder de negociación.	Debilitamiento del colectivo. División interna y cooptación de su líder carismático. Baja receptividad del sistema político; poco poder de negociación de los dirigentes.
Sistema internacional	Presión internacional por compromisos asumidos por el país con organismos financieros mundiales.	Los costos de transición de la reforma son cubiertos por un préstamo del exterior.
Características de la política	Sistema de reparto ( <i>pay as you go</i> ). Crisis financiera. Presión fiscal insostenible, administración irracional y con criterios político-partidarios (comienza a modificarse en esta etapa). Monopolio estatal.	Sistema 'mixto', de capitalización individual y de reparto. Aumento del déficit por la transición. Se espera un saneamiento financiero a mediano plazo. Se incorporan actores privados. Administración pública y privada.

FUENTE: Elaboración propia.

\* Múltiples encuestas de la consultora Equipos/MORI con mediciones sobre percepción de la necesidad de cambios en la política social y la identificación con el "Batllismo de don Pepe" como ideología.

Por otra parte, es posible advertir que en la dimensión cultural se agrega la percepción de crisis del sistema y, por consiguiente, una amenaza concreta y la incertidumbre acerca de la provisión futura del bien. Hoy, a algunos años de la implementación del nuevo sistema, podría agregársele el creciente efecto *lock-in* al que se ven expuestos los afiliados a las administradoras de fondos previsionales. Ello convierte a este grupo en potencial defensor de la modalidad de la política en el futuro y, a medida que vaya creciendo en número, hace más improbable una vuelta atrás del paso dado en 1995.

## Epílogo

Sintetizar trabajos anteriores tiene entre sus ventajas la posibilidad de reflexionar con distancia sobre la temática tratada y contar con información no disponible en el momento de su redacción.

En la introducción a la investigación sintetizada en este artículo planteaba que su objetivo era explicar una predicción: que el plebiscito tendiente a derogar las AFAP no iba a tener andamio. Más allá de fútiles aciertos, la interrogante clave era si la reforma de la seguridad social era indicador de una reconfiguración del patrón de conflicto en el país.

Por *patrón de conflicto* se entiende el posicionamiento de actores políticos y sociales con visiones enfrentadas respecto a temas de agenda de una sociedad y las estrategias de acción para el logro de sus cometidos.<sup>27</sup> La identificación de un patrón implicaría la observación en el tiempo de los diversos alineamientos en torno a temáticas vinculadas a una materia común; en este caso, lo referente al Estado y las políticas públicas.

¿En qué aspectos se ponía de manifiesto el nuevo patrón? Hasta principios de la década del noventa primó en el Uruguay una alianza conservadora, defensora de las estructuras del “Estado batllista”, que bloqueó exitosamente varios intentos de reforma estructural ligados a distintos espacios de política pública (Filgueira y Papadópolos, 1996).

Básicamente, el conflicto se debatía entre un gobierno relativamente débil o minoritario en el Parlamento y una coalición conservadora o de veto con-

---

del entonces candidato Jorge Batlle en el sentido de que “habría que rever la cuestión de los ajustes de las pasividades”. Como consecuencia de esto, la fórmula presidencial debió firmar una declaración en la que establecía: “[...] el Partido Colorado y sus candidatos se comprometen a mantener dichos ajustes jubilatorios, que son la decisión libre y soberana del pueblo de la República [...]” (*El País*, Montevideo, 22/9/1999).

<sup>27</sup> A su vez, dicho patrón estará condicionado por los recursos de los actores participantes y podrá desarrollarse en cualquiera de los escenarios acumulativos de conflicto. Según Offe (1990), ellos son: la elite política, la matriz social y la lucha por la redistribución del poder social.

formada por la oposición de izquierda, el sindicalismo y otros actores sociales ligados a la lógica sectorial de la política. Generalmente dicha coalición lograba captar el apoyo del segundo partido tradicional en la oposición, que operaba con la lógica del *free rider*, trasladando el bloqueo de las iniciativas al Palacio Legislativo.<sup>28</sup>

Centrando nuestra atención en la seguridad social, este patrón aparece claramente delineado a partir del estudio del proceso sectorial desde la reasunción democrática hasta 1995. Los sucesivos gobiernos intentaron introducir modificaciones de diverso tipo y alcance, pero las iniciativas se vieron frustradas por la acción de la coalición de veto analizada en el artículo, que supo en muchos casos asegurarse el apoyo de legisladores del propio partido de gobierno.

A partir de 1995 parece inaugurarse un nuevo patrón de conflicto, al menos en lo sectorial, donde los gobernantes conforman una coalición con amplia base parlamentaria, que es su instrumento para la implementación de acuerdos no necesariamente gestados en el Congreso nacional. La disciplina partidaria combinada con la elección del momento más favorable del ciclo electoral (por ejemplo, al comienzo del período de gobierno) y el conocimiento cabal de la configuración de intereses y poderes, permitieron hacer de este un estilo eficiente para la implementación de transformaciones estructurales.

En Uruguay la consolidación de este *policy-style* está mediada por un aprendizaje técnico-político de la elite gobernante, fruto de los sucesivos intentos frustrados de reforma. Ese camino recorrido fue un elemento de peso en la consideración del nuevo modelo de seguridad social, e imprime en él una huella de moderación (al menos en comparación con varios países de la región).

El punto es que a partir de 1995, los gobiernos empezaron a contar con un apoyo parlamentario estable, fruto del disciplinamiento, lo que le permite sortear la oposición e introducir —gracias al aprendizaje comentado— reformas estructurales en temas sensibles como la seguridad social.<sup>29</sup>

Otro de los hitos que dan la pauta de modificaciones es la pérdida de efectividad que han tenido las últimas instancias de democracia directa a las que ha apelado la coalición conservadora. Además de los resultados negativos, una de las novedades fue el —aunque formal— tibio apoyo en los hechos que prestó el Frente Amplio a las últimas iniciativas, situación que no

---

<sup>28</sup> En Filgueira y Papadópulos (1996) se presenta un interesante intento de explicación de este patrón, utilizando como evidencia empírica la seguridad social, los intentos de modificación en el mercado laboral y las tentativas privatizadoras.

<sup>29</sup> Algunas claves explicativas pueden encontrarse en Filgueira y Filgueira (1997a) y Filgueira y Moraes (1999).

dejó de generar un debate dentro de esta fuerza política acerca de lo “oportuno” de embarcarse en esta clase de empresas.<sup>30</sup>

Por otra parte, la repetición de la exitosa experiencia de coalición entre los partidos Nacional y Colorado (que en este caso incluyó un acuerdo electoral en ocasión de la segunda vuelta de noviembre de 1999) daría la pauta de cierta continuidad en el nuevo patrón de conflicto que se está configurando. Una vez más, implica una importante presencia de ambos partidos en cargos de gobierno y la aprobación de leyes de relevancia concertadas fuera del ámbito parlamentario y aprobadas a partir de una fuerte disciplina partidaria. Ejemplo de ello podría constituirlo la recientemente aprobada Ley de Urgencia, paquete donde se incluye una serie de disposiciones relativas a lo que podríamos denominar *el avance en reformas institucionales*.

Existen otras interrogantes, aunque de mayor aliento que las anteriores. Pensando específicamente en seguridad social, parece muy poco factible la introducción de modificaciones sustantivas al sistema en los próximos años. Pero sí es probable que a mediano plazo se registre el acceso al gobierno del Frente Amplio, uno de los actores que componían esa coalición de veto y que apoyó, al menos formalmente, la derogación de las administradoras privadas.

Este partido deberá lidiar entonces con un sistema que rechazó hasta las últimas consecuencias y prometió modificar radicalmente. A esta compleja contingencia se le suma que, probablemente, el perfil del electorado que lo respaldó coincida en una porción importante con el de los afiliados al sistema vigente, los que podrían convertir en potenciales defensores de la política en su formato actual.

Evidentemente estas últimas líneas solo pretenden aportar una reflexión que trascienda el proceso de la política analizada e indagar posibles caminos de acción desde la ciencia política, en función de los posibles paisajes que pueda presentar el Uruguay en el futuro. Por supuesto que estos paisajes, como cualquier proceso político, no son de sencilla predicción y solo será sensato su análisis cuando estemos frente a ellos.

Mientras tanto, resultará interesante seguir con atención el proceso —aun incompleto desde mi punto de vista— de reconfiguración del patrón de conflicto en torno a la materia de políticas públicas sobre el que se hipotetizaba más arriba. Del posicionamiento y reposicionamiento de los actores durante el corto y mediano plazo dependerá en gran medida el que se produzcan nuevos quiebres sustantivos como el de 1995.

---

<sup>30</sup> Referendos contra la ley que regulaba el mercado de energía eléctrica, el artículo 29 de la ley de inversiones y el de la seguridad social en contra de la existencia de administradoras privadas.

## Bibliografía

- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, 1999. *Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio*, BCU, División Control de AFAP, en <www.bcu.gub.uy>.
- CEPAL, 1995. *El debate actual de la política social en América Latina*, Maracaibo.
- COLOTUZZO, Luis A., 1997. "La seguridad social en el Uruguay", en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social*, Representación de los trabajadores en el BPS, Montevideo.
- COORDINADORA DE JUBILADOS Y PENSIONISTAS DEL URUGUAY, 1998. *Informe al IV Congreso de la Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Uruguay*, Montevideo.
- CRESPO, Ismael, y Pablo MIERES, 1996. "Las elecciones uruguayas de 1994: continuidad en la transformación del sistema partidista", separata de la *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) n° 91, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DE LOS CAMPOS, Hugo, 1997. "Los plebiscitos y la seguridad social", en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social*, Representación de los trabajadores en el BPS, Montevideo.
- DUARTE, Luis, 1997. "Los últimos 25 años de la seguridad social uruguaya: un proceso de reversión y resistencia", en *La seguridad social en el Uruguay de hoy, una visión social*, Representación de los trabajadores en el BPS, Montevideo.
- EASTON, David, 1989. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- ERRANDONEA (h.), Alfredo, 1994. "El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo", en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 10, Montevideo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- FALCHETTI, Roberto, 1975. *Nociones fundamentales sobre la seguridad social*, División de publicaciones y ediciones de la Universidad de la República, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos, 1985. "Los movimientos sociales en la restauración del orden demorático: Uruguay 1985", en *Los movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, CIESU-Banda Oriental, Montevideo.
- FILGUEIRA, Fernando, y Juan Andrés MORAES, 1999. *Political environments, sector specific configurations, and strategies devices: understanding institutional reform in Uruguay*, Inter-American Development Bank, Working Paper R-351), Washington.
- FILGUEIRA, Carlos, y Fernando FILGUEIRA, 1994. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Arca, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos, y Fernando FILGUEIRA, 1997a. "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo", en *Cuadernos del CLAEH*, n° 78-79, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos, y Fernando FILGUEIRA, 1997b. *Taming market reform, the politics of social State reform in Uruguay*, mimeo.
- FILGUEIRA, C.; C. MIDAGLIA y J. PETERSEN-THUMSER (comps.), 1997. *Desafíos de la seguridad social*, CIESU-DSE, Montevideo.
- FILGUEIRA, Fernando y PAPADÓPULOS, Jorge, 1996. "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay", en *Prisma. Universidad Católica del Uruguay*, n° 6, Montevideo.

- FRANCO, Rolando, 1996. "Los paradigmas de política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, nº 58, Santiago de Chile.
- GRAHAM, C., G. MERILEE, E. LORA y J. SEDDON, 1999. *Improving the Odds: political strategies for institutional reform in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington
- HIRSCHMAN, Albert, 1977. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HIRSCHMAN, Albert, 1984. *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LABADIE, Gastón (coord.), 1995. *Aspectos políticos y sociales de la reforma de la seguridad social*, GEOPS, Montevideo.
- LO VUOLO, Rubén, 1995. "El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social. ¿Una alternativa para los países del Cono Sur?", trabajo presentado en el seminario "Seguridad social básica vs. previsión social: desafíos a la política social en los países del Cono Sur", Montevideo.
- LUNA, Juan Pablo, 2000. *Virtuous circles of development? Some preliminary hypotheses for contemporary Latin America. A political economy approach*, mimeo, Chicago.
- MESA LAGO, Carmelo, 1994. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina, importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, CEPAL, serie Reformas de Política Pública nº 28, Santiago de Chile.
- MESA LAGO, Carmelo, 1996. "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", en *Revista de la CEPAL*, nº 60, Santiago.
- MESA LAGO, Carmelo, y Fabio BERTRANOU, 1998. *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, CLAEH, Montevideo.
- MEYNAUD, Jean, 1990. *Los grupos de presión*, Fundación de Cultura Universitaria, Servicio de Documentación en Ciencia Política, Montevideo.
- MIDAGLIA, Carmen, 1995. "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa", en *Fronteras*, nº 1.
- MOREIRA, Constanza, 1997. *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*, Trilce, Montevideo.
- OFFE, Claus, 1990. *Contradicciones del Estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP), 1998. "Informe sobre la implementación y avances del nuevo sistema previsional", OPP, Comité de Evaluación y Seguimiento, en <<http://www.opp.gub.uy/prss>>.
- OLSON, Mancur, 1968. *La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa Noriega, Nueva York.
- PANIZZA, Francisco, 1987. "El clientelismo en la teoría política contemporánea", en *Cuadernos del CLAEH*, nº 44, Montevideo.
- PAPADÓPULOS, Jorge (1992). *Seguridad social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, CIESU, Montevideo.
- PERRIN, Guy, 1979. "Estudios previos a la reforma de la seguridad social", en *Revista de la Seguridad Social*, nº 1, Madrid.
- PIERSON, Paul, 1993. "When effects become cause. Policy feedback and political change", en *World Politics*, vol.45, Nº4. Johns Hopkins University Press.

- PIERSON, Paul, 1994. *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, Harvard.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, marzo de 1997. "Informe del Poder Ejecutivo a la Asamblea General sobre el estado de la República", Montevideo.
- RAMA, Germán, 1971. *El club político*, Arca, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, Renán, 1998. "Los aspectos normativos de la reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones y la adaptación de las estructuras institucionales de la seguridad social al cambio", en *Banco de Previsión Social*, <<http://bps.gub.uy/NuevaLey/Reforma.htm>>.
- RUESCHEMEYER, D., E. HUBER y J. STEPHENS, 1992. *Capitalist development and democracy*, University of Chicago Press, Chicago.
- SALDAIN, Rodolfo, 1995. *Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley 16713 del 3 de setiembre de 1995*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- SALDAIN, Rodolfo, 1997. "Características y funciones de los sistemas de seguridad social en América Latina", en *Desafíos de la seguridad social*, CIESU, DSE, Montevideo.
- TITMUSS, R., 1974. *Social policy*, Pantheon, Nueva York.
- VENEZIANO, Alicia, 1994. "La sorpresa del NO en el plebiscito del 28 de agosto", en *Revista de Ciencias Sociales*, nº 10, Montevideo.

---

## Resumen

Este artículo se ocupa de la reforma de la seguridad social en el Uruguay, desde la reasunción democrática hasta el fracaso de la iniciativa plebiscitaria contra las administradoras privadas de fondos previsionales. En el marco de la evolución de las políticas sociales como generadoras de política, el análisis se centra en la coalición de veto formada por sindicatos, partidos de izquierda y, muy especialmente, el movimiento de jubilados y pensionistas. Para entender la reforma exitosa que constituyó la ley 16.713 de setiembre de 1995 se analiza la evolución del movimiento en tres etapas: una de conformación de una nueva lógica de representación sectorial, una segunda de alta eficacia y éxito político, y una tercera de declive. Tras esbozar el contexto de la problemática, el trabajo conceptualiza los intentos de reducción del Estado de Bienestar en tanto proyectos políticos y revisa algunas propuestas teóricas al respecto. Inmediatamente aborda el tema de la seguridad social en Uruguay y específicamente la periodización referida. Finalmente, marca algunas inquietudes surgidas de la investigación.

**Palabras clave:** seguridad social, política social, bienestar social, Afap, reforma del estado.

## Abstract

This article deals with the reform of the social security in Uruguay, since the restart of democracy until the failure of the plebiscit initiative against private administrators of preisional funds. Within the framework of the evolution of social policy as generators of politics, the analysis is centered in the veto coalition formed by syndicates, left parties

and, specially, the movement of retired persons and pension receivers. To understand the successful reform that constituted the law 16.713 of September 1995, the evolution of the movement is analyzed in three stages: one of conformation of a new logic of sector representation, a second of high efficacy and political success, and a third one of downfall. After outlining the context of the problematic, the work conceptualizes the attempts of reducing the Welfare State as political projects and revises some theoretical proposals regarding this point. Immediately, it deals with the topic of social security in Uruguay and, specially, within the referred period. Finally, it points out some problems arisen during the investigation.

**Key words:** social security, social policy, social welfare, Afap, State reform.

---