

Conclusiones

Introducción

En la primera parte de este trabajo hemos realizado una reconstrucción de la historia del sistema previsional uruguayo desde 1829 hasta 1989. Esta parte estuvo orientada por dos preguntas básicas: en primer lugar, ¿por qué emergió esta política, qué determinó su surgimiento y qué fuerzas la impulsaron?; en segundo lugar, ¿cuáles fueron los factores de transformación de esta política a lo largo del tiempo y cual el proceso resultante?

En consecuencia, reseñamos más adelante la situación de los actores sectoriales al momento de finalizar la dictadura militar que imperó en Uruguay desde 1973 hasta 1985. Fundamentalmente nos abocamos a examinar la situación de deterioro de los clientes del sistema.

Llegado a este punto, las preguntas que nos planteamos respondían a dos hipótesis previas. En primer lugar, que la política previsional había adquirido aspectos disfuncionales en relación a la satisfacción de los objetivos que se le habían asignado previamente; en segundo lugar que el sistema democrático restaurado vendría a reacomodar las posiciones relativas de los actores sectoriales articulados en torno a la política previsional.

En este marco, los objetivos que nos planteamos fueron evaluar si la apertura democrática había permitido mejorar los ingresos de los grupos dependientes del sistema y, en segundo lugar, si en ese mismo contexto se generaron condiciones para cambiar el carácter disfuncional de la política.

A continuación dividiremos estas conclusiones en dos partes, cada una de las cuales se orienta a evaluar las hipótesis de trabajo en cada uno de los núcleos temáticos reseñados.

Orígenes y transformación de la política previsional

Es necesario comenzar descartando algunas respuestas habituales a la pregunta acerca de los orígenes de la política previsional.

Creemos haber demostrado que la emergencia de la política previsional en Uruguay no se encuadra en algunas de las teorías más aceptadas. No obedeció a la búsqueda de control sobre los efectos negativos del ciclo económico. Tampoco su origen estuvo en la búsqueda de equilibrio en la ecuación acumulación-equidad, ni fue pensada, en sus orígenes, como una forma de contener o anticiparse a las demandas de los grupos subalternos de la sociedad. No fue, finalmente, el resultado de la presión de los grupos organizados de la sociedad.

El marco más general para comprender las causas de la emergencia de la política previsional en el caso uruguayo hay que buscarla en la historia de la formación del Estado y del Estado-Nación.

El origen de la previsión social en Uruguay está en los esfuerzos de las élites político-militares que, luego de la ruptura con la metrópoli y la constitución de la Provincia Oriental en República independiente, debieron abocarse a la tarea de la construcción de un Estado Nación. En este marco, la emergencia de las primeras medidas de "política previsional"⁽²⁰²⁾, respondieron a esfuerzos por estimular la centralización del poder coercitivo del aparato estatal. También a la búsqueda de organización de un cuerpo especializado para la generación, extracción y administración de recursos que aseguraran el funcionamiento del sector público, y en el estímulo a la conformación de agentes especializados en los procesos de socialización ciudadana (función de integración).

La previsión social se constituyó inicialmente como una forma de estimular la integración de sectores emergentes de la sociedad al Estado recién independizado y en formación, a su estructura burocrática y a las tareas de transmisión y reproducción de los símbolos y valores de la ciudadanía.

Esto, por ejemplo, explica el orden temporal de la legislación respectiva y la forma de incorporación de los militares, los funcionarios del Estado y los maestros a los beneficios de retiro y pensión de sobrevivencia. Sin embargo no son suficientes para explicar la evolución futura del sistema.

En efecto, luego de varias décadas de construcción institucional del Estado y una vez consolidado el Estado-Nación, los factores de desarrollo y cambio del sistema previsional se complejizan. Podemos preguntarnos:

(202) Es necesario recordar que, como dijimos en el capítulo primero, no se puede hablar en rigor de una política previsional sino, más bien de medidas de tipo previsional.

¿Cuáles fueron los factores que intervinieron en el cambio de la política previsional? El estudio ha tratado de demostrar que estos factores fueron múltiples y se alternaron a lo largo del tiempo con distinto nivel de intensidad.

En primer lugar, intervinieron factores de aprendizaje institucional. Un ejemplo de esto, fue la creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones, la cual constituye el primer "modelo moderno" del sistema previsional uruguayo. La misma surgió como forma de incorporar a los maestros a los beneficios de retiro en lo que definimos como primera etapa de la previsión social.

Este modelo institucional resultó del aprendizaje de las élites políticas y militares desarrollado en el proceso regular y continuo de inclusión de militares y funcionarios estatales. A su vez este modelo de fondos tripartitos, adoptado por la Caja Escolar, y su sucesivo perfeccionamiento, será el formato institucional que en el futuro tendrá todo el sistema previsional estatal en el Uruguay.

En segundo lugar, los cambios que se produjeron en el sistema previsional y la forma específica que este fue adoptando obedeció a los requisitos del modelo de desarrollo socio-económico que se impuso en el país una vez que el Estado-Nación se consolidó.

Mediante la previsión social se buscó estimular la inmigración de mano de obra calificada para el modelo de modernización desarrollado por las élites políticas. Al mismo tiempo, la creciente complejidad social que acompañó este proceso modernizador requirió del desarrollo del sector terciario, de los servicios públicos y privados, lo cual explica la multiplicación de las entidades previsionales.

Estos factores y el modelo tripartito de financiamiento introducido por el modelo de Cajas de Jubilaciones, (que vincula el ingreso por pasividad al ingreso que el trabajador tenía en actividad), explican el modelo de incorporación de tipo fragmentado y la elevada estratificación interna. Rasgo que, por otra parte, ha sido reiteradamente señalado por los autores que han estudiado el sistema uruguayo.

En tercer lugar, la creciente complejidad de la estructura social, la expansión de la ciudadanía política y el fortalecimiento de los grupos de interés vinculados al sistema previsional, constituyeron posteriores factores de cambio y de masificación de los beneficios del sistema.

Un Estado tempranamente "colonizado" por los partidos políticos y carente de una burocracia autónoma, contribuyeron a convertir el sistema en una de las principales fuentes de legitimación de los partidos políticos.

La inclusión fragmentada, el empleo de recursos públicos para otorgar privilegios especiales a categorías particulares de clientes, culminaron en la creación de un sistema tejido por una multiplicidad de particularismos y privilegios que coadyuvó a la conformación de una ciudadanía social regulada. Los partidos se vinculaban con sectores particulares de la sociedad y

otorgaban privilegios como forma de obtener un retorno electoral. A su vez los diversos grupos de la sociedad mantenían permanentemente la expectativa de ser beneficiados por la acción de los partidos dedicados a la distribución particular de los bienes públicos.

En cuarto lugar, hemos mostrado que cuando el modelo de desarrollo se agota hacia mediados de la década de los cincuenta, los recursos públicos disponibles por los partidos políticos para dar satisfacción a las demandas particularistas de los grupos de la sociedad también se agotan.

A partir de ese momento los partidos buscan maximizar el retorno político del gasto público en general y de los beneficios del sistema previsional en particular. En ese momento comienza a desarrollarse lo que la literatura denomina ciclos político-económicos ("political bussines cicle"). En el marco de una economía que permanece sin crecer cualquier cambio que se produzca en la situación relativa de un grupo afecta a otro transformando el juego político en un juego de suma cero.

En el caso especial del sistema previsional, en la medida que jubilados y pensionistas carecían de organización y no disponían de mediaciones políticas aptas para realizar sus intereses, el valor real de sus prestaciones se transformó en una variable de ajuste.

En este marco el aprendizaje social y político fue más lento que las transformaciones en la estructura económica. Así, el tipo de relaciones entre Estado, partidos y sociedad continuó sin que se generaran nuevos recursos para satisfacer las demandas de una sociedad que comenzaba a entrar en un ciclo inflacionario importante.

El golpe de Estado de 1973 interrumpe este tipo de juego político pero no mejora la situación del sistema previsional.

Esto no significa que no hubiera habido cambios, como discutimos en el capítulo II. En particular, se intentó adaptar la política previsional a un nuevo modelo macro-económico. Sin embargo, si se analiza la situación de los clientes del sistema puede verse que el deterioro de sus prestaciones continuó sin pausas hasta 1986.

Estas consideraciones nos conducen a la segunda parte de estas conclusiones donde trataremos de evaluar el impacto de la apertura democrática sobre el sistema previsional. En primer lugar, sobre la situación objetiva de los pasivos (en términos de ingresos) y en segundo lugar, sobre la capacidad de innovación de los mediadores sectoriales en términos de adaptación del sistema a las condiciones reales de la sociedad y la economía.

La Previsión Social en la restauración democrática

La primera conclusión que puede extraerse del análisis realizado es que no hay una asociación directa entre evolución de las variables generales de la economía y la situación de los jubilados y pensionistas. Si bien los años

1986 y 1987 revierten la situación de retroceso o estancamiento del crecimiento del Producto Bruto Interno (P.B.I.), en el conjunto de los años de la Administración Sanguinetti estos son excepcionales. Durante 1985, 1988 y 1989 el P.B.I. estuvo prácticamente estancado y sin embargo las pasividades registraron un crecimiento más o menos constante.⁽²⁰³⁾ Tanto es así que durante el período se registra un incremento importante del gasto en seguridad social en relación al P.B.I.⁽²⁰⁴⁾

En segundo lugar se puede afirmar que los intentos de ajuste del sector previsional al proyecto del gobierno y del sector externo, fracasaron. En efecto, como se recordará, los gastos en pasividades programados por el gobierno comprometidos ante el FMI y recomendados por el Banco Mundial, eran una variable de ajuste del déficit fiscal que se pensaba reducir por medio del control del reajuste automático del valor de las pasividades.

Esto pudo cumplirse durante el primer año de Gobierno democrático con la revaluación consensualmente efectuada y no impugnada por la oposición.

En los años 1986 y 1987 como resultado de la constitución de nuevas mediaciones sectoriales (asociaciones de jubilados y pensionistas), por cambios en las actitudes de los partidos de la oposición y aún de sectores del propio partido de gobierno la situación cambió.

Como consecuencia de la politización de la temática previsional en 1986 y 1987 la oposición consigue rechazar las propuestas revaloratorias del Gobierno e imponer las que entendía eran las correctas. Estos éxitos de la oposición fueron el resultado de un proceso de aprendizaje que tiene que ver con dos aspectos. En primer lugar, el aprendizaje mismo de la labor parlamentaria realizado sobre todo por una Cámara de Diputados compuesta mayoritariamente por políticos "recién llegados". En segundo lugar, el proceso de consolidación institucional de la democracia emergente en 1985, permitió a la oposición contradecir la voluntad del Poder Ejecutivo sin que esto se convirtiera en amenaza de desestabilización.

Este proceso, y la emergencia de nuevas formas de mediación sectorial (organizaciones de jubilados y pensionistas) permite que en 1987 se apruebe una ley de reforma parcial del sistema previsional que resulta en muchos aspectos más ventajosa para los pasivos que la propuesta por el Poder Ejecutivo. La iniciativa de este se ajustaba a las recomendaciones del sector externo (FMI y Banco Mundial), sin embargo, extensas negociaciones y pre-

(203) Ver cuadro 6.

(204) Ver cuadros 7 y 8.

siones sociales permitieron un resultado que se apartaba bastante del proyecto inicial.

Adicionalmente, en términos objetivos y mensurables, y con la sola excepción de 1985, año en el que se registra una baja en relación al año anterior, el valor real de la jubilación promedio aumenta al punto logrado solamente en 1966.

Además, de acuerdo a las disposiciones de la ley 15.900, a partir de 1990 no hay ninguna jubilación por debajo del salario mínimo nacional. Como se recordará, en 1986 solo el 36% de las jubilaciones alcanzaban ese mínimo.⁽²⁰⁵⁾ La situación de los pensionistas en la medida que esta relacionada con la de los jubilados también mejoró. Esto se debe a que la referida ley estableció mecanismos de revaluación que permitieron una recuperación más rápida de las prestaciones menores.

Este proceso se realiza sin que se produzcan cambios significativos en la situación de otros actores sectoriales de importancia como son los afiliados activos en tanto contribuyentes directos. En verdad no estamos en condiciones de medir los efectos indirectos (aportación por impuesto al valor agregado), sin embargo en términos de su contribución directa, el mejoramiento de la situación de los pasivos no se produjo por un aumento de los aportes obrero-patronales.

Es más, la lectura de la evolución del salario real muestra una tendencia inversa a la de las pasividades lo que induce a pensar que, globalmente, la participación de los activos en la financiación del sistema disminuyó durante el período considerado.⁽²⁰⁶⁾

Una tendencia que en cierta medida pudo haber contrarrestado esta situación fue el crecimiento de los aportantes como consecuencia del descenso sistemático de la tasa de desempleo a lo largo del período, y de la mejora en los mecanismos de recaudación así como en los controles de evasión.

En efecto, si bien con la reapertura democrática se produjo una reversión en la tendencia a la pérdida del valor real del salario, el ritmo de su crecimiento se enlenteció ya en 1986 y paulatinamente fue decreciendo, hasta llegar en 1989 y 1990 a guarismos de signo negativo.⁽²⁰⁷⁾

Sin embargo, la financiación de la ley 15.900 resultó del aumento del

I.V.A y parcialmente del IMESI lo que indirectamente afectó a los activos y también a los pasivos en tanto consumidores.

Un dato importante es que habiendo mejorado la situación de los pasivos sin haberse alterado sustancialmente la posición de los activos (como porcentaje de aportes al sistema) el déficit del B.P.S. creció de un 20,43 en 1986 a un 27,04 en 1989, habiendo llegando a un 32,88 en 1988.⁽²⁰⁸⁾

En cuanto a los partidos políticos, sus propuestas pre-electorales difícilmente puede decirse que se cumplieran. Por otro lado, ya vimos que el partido de gobierno no pudo implementar su proyecto, a no ser en 1985 cuando se produjo una reducción del valor de la jubilación real promedio en relación al año 1984 que permitió al gobierno reducir el déficit en los términos propuestos.

Por otro lado, la capacidad de mediación sectorial de los partidos políticos fue superada parcialmente por aquella de las organizaciones de jubilados y pensionistas.

En realidad la "restauración integral" del sistema político a la que alude Filgueira,⁽²⁰⁹⁾ no es sinónimo de inmovilidad del sistema político. Esto continúa generando "nuevos actores" y grupos de presión, al menos en el marco de la política analizada. En efecto, el proceso de formulación de la política previsional en los primeros cinco años de la transición democrática produjo la emergencia de nuevas identidades colectivas. En segundo lugar, el rol del sindicalismo en la definición de la política formulada fue mucho menor de lo que podría haberse esperado si la restauración hubiera recompuesto también la capacidad o la vocación de representación de intereses casi universales (populares) del sindicalismo uruguayo. En tercer lugar, en cambio, lo que sí se verifica es la reducción de la polarización ideológica que Filgueira señalaba como característica novedosa de la restauración. La negociación y los acuerdos que en política previsional se logran (cuyo mayor indicador es la sanción de la ley 15.900 de 1987 en virtud de un acuerdo entre el Frente Amplio y el Partido Colorado), son claro ejemplo de esta afirmación.

De todo lo señalado lo más importante es el parcial desplazamiento de los partidos como medidores privilegiados de la política previsional. En este sentido, no solo debe destacarse el proceso que va de 1985 a 1987, sino fundamentalmente la promoción del plebiscito por la reforma del artículo 67 de la Constitución. La contracara de este parcial desplazamiento (en

(205) De todas maneras subsisten problemas. En efecto, el Salario Mínimo Nacional es fijado por el Poder Ejecutivo, por lo cual por vía administrativa se puede llegar a imponer un mínimo jubilatorio que evolucione de acuerdo a las variables programadas por el Poder Ejecutivo. Tal vez este sea el único margen de discrecionalidad que le resta al Poder Ejecutivo en materia revaloratoria.

(206) Ver cuadro 9.

(207) Ver cuadro 9.

(208) B.P.S.-Asesoría Económica y Actuarial (1990): "La seguridad social en el Uruguay". Montevideo, B.P.S. Ver cuadros 7 y 8.

(209) Filgueira, Carlos (1985). "Uruguay 1984: evidencias e perspectivas de transición para a democracia". Op. Cit.

términos organizativos) se aprecia a fines de 1989 con la constitución de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas, la cual agrupa a las más numerosas y significativas asociaciones de jubilados y pensionistas del país.

En términos más ajustados a nuestro marco teórico se puede afirmar que las imágenes desde el estado en tanto regulador de las políticas sectoriales no consiguieron imponerse. El gobierno no consiguió crear los liderazgos sectoriales necesarios para que las interpretaciones sectoriales de los problemas se ajustaran a su proyecto de reproducción global de la sociedad.

Esto significa en cierta medida que durante el período hubo desajustes en las relaciones global-sectorial, al menos en la política que analizamos. Es claro que la lesión de los intereses del actor dominado del sector (el grupo de pasivos) podría no haberse politizado. Eso fue lo que ocurrió en 1985, en la medida que los mediadores sectoriales partidarios, no problematizaron ni tematizaron la lesión de los derechos del grupo dominado.

La forma en que se desarrollaron las diversas fases que condujeron al plebiscito reseñado en el capítulo anterior permite agregar algunos elementos más a estas conclusiones.

Las oscilaciones de los partidos políticos relativas a la postura ante la propuesta de las asociaciones de jubilados y pensionistas se vincula, en primer lugar, a la pérdida de liderazgo experimentado a lo largo del período 1985-1987. En segundo lugar, como afirmamos en el Capítulo II, si bien la política de previsión social es monopólica con lo cual el único recurso de sus clientes es el de la "voz", la indefinición de los límites del sector puede generar situaciones de salida. En efecto, la baja definición técnica del sector previsional, y su alta dependencia de los partidos políticos hace poco claras las fronteras entre instituciones previsionales y partidos políticos. Esto significa que la "salida" de este sector, técnicamente monopólico, se puede producir por la ruptura de las lealtades políticas. Esta fue la amenaza que eficientemente las asociaciones de jubilados y pensionistas dejaron ver a los partidos en un escenario pre-electoral donde las lealtades políticas definen el futuro de las relaciones de poder.

La emergencia de nuevas identidades políticas con capacidad de mediación introdujo cambios en el sistema de mediaciones sectoriales. Esto en definitiva significó que las asociaciones de pasivos tuvieron capacidad de presentar una interpretación alternativa a la del Gobierno y de los partidos. La interpretación del gobierno, a lo largo de todo el período analizado, fue una lectura tecnocrática de la realidad sectorial que tomaba en cuenta los costos y beneficios de cada una de sus acciones, en relación a cierto proyecto de reproducción global de la sociedad al cual deberían ajustarse cada uno de los sectores.

La mediación política de las organizaciones de jubilados introdujo un tipo de interpretación no tan técnica sino más bien basada en la continuada validez y obligatoriedad de las normas y las instituciones. De esta forma, la

idea de la previsión social como derecho universal, como bien colectivo, pudo imponerse sobre una noción más basada en el cálculo individual.

La mediación de las asociaciones de pasivos se apoyó en una noción de igualdad y de ciudadanía latente en el imaginario social diferente a la que puede reconstruir el intérprete. No importa si una institución o un conjunto de normas producen o no justicia; si bien la construcción de la ciudadanía social fue fragmentada y regulada, a la larga generó la creencia en ciertos valores de solidaridad, igualdad e integración que se impusieron sobre el cálculo de interpretaciones que invocaban la amenaza del déficit fiscal y la inflación.

De esta forma en los tres primeros años de la transición que estamos discutiendo una nueva mediación sectorial se constituyó, contribuyó al cambio relativo de las posiciones de los actores sectoriales y finalmente consiguió transmitir a la sociedad en su conjunto su interpretación de la problemática sectorial.⁽²¹⁰⁾

En última instancia, los partidos políticos, mediadores sectoriales privilegiados de las políticas sectoriales, en esta o bien fueron desplazados o debieron adecuar su interpretación a la de las nuevas organizaciones sociales.

Finalmente, no fue posible en este período construir una alternativa de reestructura a largo plazo para la seguridad social. Esta es, en rigor, la contracara del triunfo inmediato de las nuevas mediaciones.

Como se ha visto a lo largo del texto, todas las discusiones e inclusive las acciones más significativas del período de la restauración democrática estuvieron centradas en el tema de la revaluación de pasividades. En definitiva en la búsqueda del mantenimiento del valor real de las prestaciones ya fuertemente erosionadas por la decadencia global del sistema.

Las asociaciones de jubilados cumplieron con su papel representando e interpretando los intereses de los pasivos en el corto plazo.

En contrapartida, los partidos políticos al perder la capacidad de agregar y ordenar los múltiples intereses sectoriales no pudieron desarrollar una propuesta global de transformación del sistema que asegure su reproducción y la coherencia entre la reproducción sectorial y la global. Sin embargo, el predominio de interpretaciones sociales solidarias acerca de la producción de bienes públicos no está asegurada, aunque un porcentaje importante del 82% que votó afirmativamente en el plebiscito lo haya hecho contra sus cálculos racionales más inmediatos. Como se recordará, el cálculo que un

(210) Ciertamente no debe ser ajeno al éxito de convocatoria de este nuevo actor social el hecho de comprender a casi una quinta parte de la población y que en la estructura social los hogares que tienen por lo menos un pasivo son el 43% de todos los hogares (datos para Montevideo e interior urbano, 1989).

activo de hoy puede hacer sobre la conveniencia de aportar al sistema o evadir sus obligaciones solidarias para optar por el ahorro individual, hacen muy atractiva la última opción, como marco general de las alternativas privatistas.

Por lo tanto no debe olvidarse, como afirma Offe⁽²¹¹⁾, que la confianza en la continuada validez y obligatoriedad de las normas y las instituciones, está ubicada en un umbral donde los actores individuales pueden cambiar de un paradigma de elección sociológico de obligatoriedad y orden a un paradigma de elección económico y contingente. Lo cual, más que la opción por sistemas previsionales diferentes, significa la opción por formas de integración social diversas.

(211)Offe, Claus (1990). *La democracia contra el Estado Benefactor? Las bases estructurales de las oportunidades políticas neoconservadoras*. Op. Cit.