

ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA
5TAS JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

Simposio 20
largo plazo

“Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el

Historia reciente de la Seguridad Social

Gabriel Quirici gquirici@adinet.com.uy

El presente trabajo es una versión reducida de las conclusiones del capítulo del libro Historia de la Seguridad Social desarrollado a partir de la investigación en el área de Historia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, próximo a publicarse.

Aquí presentamos una mirada de conjunto sobre los últimos quince años del nuevo sistema de seguridad social surgido a partir de la reforma de 1995 en donde se implementó un sistema mixto para la gestión de los fondos de ahorro previsional, el nuevo sistema continuó su trayectoria de forma estable (aunque con modificaciones). Transcurridos quince años ensayamos un resumen cronológico de la Seguridad Social.

1989: reestructuración constitucional del sistema de jubilaciones y pensiones, demanda cambios estructurales en el mismo

1990-1994: incorporación de diferentes sectores sociales a las responsabilidades de control y gestión de la Seguridad Social (1992); período de debate y mejora en la información sobre el sistema; reformas infructuosas por la dialéctica privatizaciones “neoliberales” versus organizaciones sociales (más sectores de la izquierda y algunos de los partidos tradicionales) que defienden el sistema público y de solidaridad intergeneracional a través de la democracia directa

1995: surgimiento del sistema mixto (sistema de reparto y sistema de capitalización individual), “endurecimiento” de los requisitos jubilatorios, extensión de edades y plazos para calcular los montos, institucionalización de la Historia Laboral y modernización del BPS, creación de las AFAPS (una de capital público bajo normas de derecho privado)

1999: fracaso de la oposición en su iniciativa de promover la derogación del nuevo sistema.

1999-2004: *Consolidación del sistema.* Proceso de fusión de AFAPS y reducción de administradoras en el mercado y reducción de los traspasos de afiliados inter-afaps por coincidencia de políticas comerciales (2001). Predominio de la inversión de fondos de ahorro en títulos públicos (más del 80%). Se suaviza del discurso crítico hacia el sistema por parte de la principal fuerza política de oposición (EP-FA) que accederá al gobierno

2005-2009: mantenimiento del sistema mixto con la izquierda en el gobierno (en aras de la “credibilidad”), flexibilización por vía administrativa de las condiciones de acceso a la jubilación. *Expansión de la cobertura de la Seguridad Social* a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y del aumento de la regularización del mercado de trabajo (reimplantación de los Consejos de Salarios, formalización obligatoria del empleo doméstico y jornada laboral de ocho horas en el medio rural). Todas estas reformas contaron con una destacada participación del BPS.

Asumiendo el carácter parcial y de hipótesis que toda formulación cronológica supone y más cuando se trata de una cronología casi sobre el presente, igualmente se destacan algunos aspectos de la evolución reciente. Una vez mirada la secuencia de acontecimientos se pueden identificar (en forma condicional) **dos procesos de reforma** en la Seguridad Social que hasta el momento han sido complementarios.

El primero, ocurrido entre 1989 y 1995, focalizado en el sector más importante del espectro de la seguridad social como lo son las jubilaciones y pensiones. Con un importante nivel de debate teórico, ideológico, acompañado por la participación movilizadora de las organizaciones sociales.

Una vez instaurado el nuevo sistema mixto referido a jubilaciones y pensiones, y con la salvedad de algunas políticas sectoriales focalizadas¹, el espectro más amplio de la Seguridad Social no vivió cambios institucionales de carácter estructural.

Hasta que con la llegada del Frente Amplio al poder comienza el segundo proceso de reformas. Durante el período 2005-2009 se llevan adelante una serie de innovaciones estructurales en cuanto a la cobertura de la seguridad social que trascienden lo jubilatorio y permiten pensar que, en su conjunto, la reforma del 95 y los cambios del período 2005-2009, conforman una nueva realidad de cara al siglo XXI

¹ Por citar tres ejemplos: el desarrollo del INDA, los centros CAIF y la creación del INJU corresponden a una ampliación de la cobertura en seguridad social.

1 El fin del viejo clientelismo

Si bien no puede asegurarse que la polémica sobre la participación de privados esté cerrada (la reciente crisis en EEUU alerta sobre cualquier tipo de pronóstico rotundo en este sentido), es posible afirmar que con la consolidación del régimen mixto y la modernización del BPS, una de las prácticas de larga duración asociadas a la seguridad social durante el siglo XX, y señalada como uno de sus principales motivos de distorsión, ha sido solucionada hasta el momento: el clientelismo político.

La gestión empresarial de las AFAPS y la modernización del BPS (alejadas de los vínculos político-partidarios directos), la institucionalización de la Historia Laboral, el combate a la evasión y el aumento del número de cotizantes al BPS –que refleja una mayor y mejor formalización del mercado laboral y su consecuente racionalización de las políticas jubilatorias-, son fruto principalmente, del proceso iniciado en los 90.

Recuérdese que la reforma del 95' surge como necesidad de reestructurar el caduco régimen jubilatorio uruguayo del siglo XX que por su carácter generoso pero deficitario no podía dar respuesta a la demanda constitucional de actualizar las jubilaciones a la evolución de los salarios.

Ésta fue realizada con plena conciencia por parte de los reformadores de que las organizaciones sociales tenían suficiente capacidad de movilización como para “vetar” el cambio (de allí la importancia del régimen mixto y de República Afap para acentuar la tolerancia social). Y además todos los diagnósticos señalaban (las comisiones partidarias, los equipos del BPS, los organismos internacionales) que la concepción política con la que se venía manejando el sistema debía ser mejorada para que el proyecto no naufragara.

En este sentido la atmósfera “neoliberal” en tanto suponía reducir la presencia del estado y promover la eficiencia en los procedimientos, parece haber tenido una incidencia positiva para que los representantes de los mismos partidos políticos que habían instaurado el régimen generoso, deficitario y clientelar, intentaran erradicar esta última característica. Aunque tampoco debe olvidarse que la crítica al clientelismo político ha sido un argumento de larga duración de las organizaciones sindicales, de jubilados y de la izquierda. Por eso es que si bien la vanguardia del proceso reformista se encuentra en la realización de la ley de régimen mixto, esta misma estuvo “impulsada” por la movilización de jubilados y sindicatos que promovió el cambio constitucional de 1989, por las discusiones y actualizaciones del período de Lacalle y

por la incidencia crítica y participativa de las representaciones de trabajadores y jubilados en el BPS, que contribuyeron a la denuncia del clientelismo y a la mejora de la gestión del Banco de Previsión Social.

Como debe histórico se observa aún que no se ha terminado con la situación privilegiada de las cajas policial y militar (Sierra, 2010) lo que no constituye en sí una continuidad del clientelismo, pero es un remanente del viejo sistema que aun perdura². En este sentido el Diálogo sobre la Seguridad Social ha puesto la cuestión del aporte de los policías por el servicio 222 que aún no está incluido en la cobertura de la Seguridad Social, por lo que el antiguo “privilegio”, acarrea también nuevas injusticias para los actuales policías

2 El desafío financiero de las AFAP

Se presentan a continuación algunas de las características más interesantes del régimen de las AFAPS a partir de su puesta en marcha y efectiva consolidación.

El mercado inicial de empresas administradoras de fondos contaba con seis instituciones (cinco privadas y una pública). Desde fines de 2001 se produjo un proceso de concentración y fusión entre las privadas, reduciéndose a tres su número. Según algunas visiones, esto fue producto de la excesiva cantidad inicial para las dimensiones del mercado uruguayo: “*Cuatro administradoras para un mercado como el nuestro es un número adecuado. Me parece de lo más razonable el proceso de fusión que hubo en 2001*”³. Aunque desde lo opositores se señala como factor negativo el carácter oligopólico del mercado que limita las opciones de los trabajadores a la hora elegir con qué AFAP afiliarse.

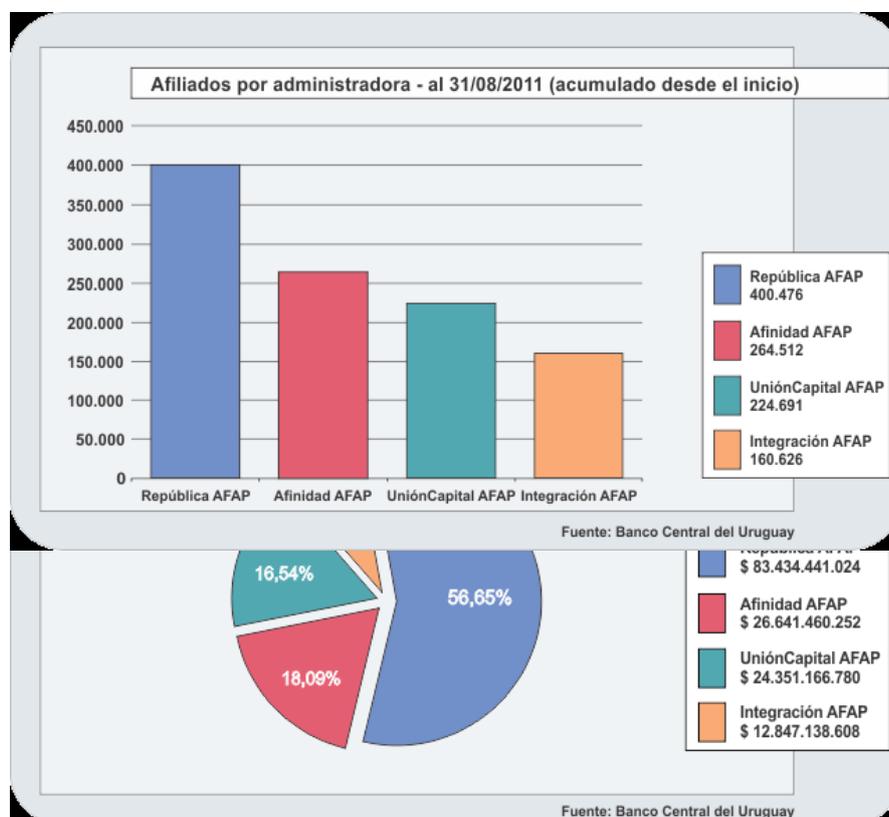
Valoraciones aparte, luego del proceso de fusión el sistema presenta una década de estabilidad que también ha redundado en una reducción de los costos de transacción que la competencia interafap por captar nuevos afiliados generaba.

En la actualidad casi dos tercios de la PEA aportan a las AFAP, los trabajadores afiliados son 1.050.305 (agosto de 2011). Entre ellos se observa una mayoría relativa de República AFAP en número de afiliados (38%). La AFAP pública también lidera en su

² Curiosamente, debido a los problemas de financiamiento de la Caja Bancaria, paraestatal, los funcionarios de seguridad de las empresas privadas (muchas de ellas dedicadas al traslado de valores) fueron incluidos dentro de esta y no en la policial. Pese a que un número importante de los trabajadores de las mismas son policías retirados.

³ Costa, . Director de RAFAP (RAFAP – La Diaria, 2009).

participación en el FAP (Fondo de Ahorros provisionales) pues administra el 56% del total como se observa en los gráficos siguientes.



Para interpretar estos datos debe tenerse en cuenta las virtudes propias de la gestión de RAFAP y los avatares que las administradoras debieron enfrentar luego de la crisis de 2001-2002 y la crisis de confianza ocurrida con el cierre de COFAC en 2005. Esta situación de liderazgo de la AFAP estatal confirma la acertada percepción de aquel sector de los reformadores acerca de la “confianza” que los uruguayos sienten por lo público que llevara adelante creación de esta entidad novedosa.

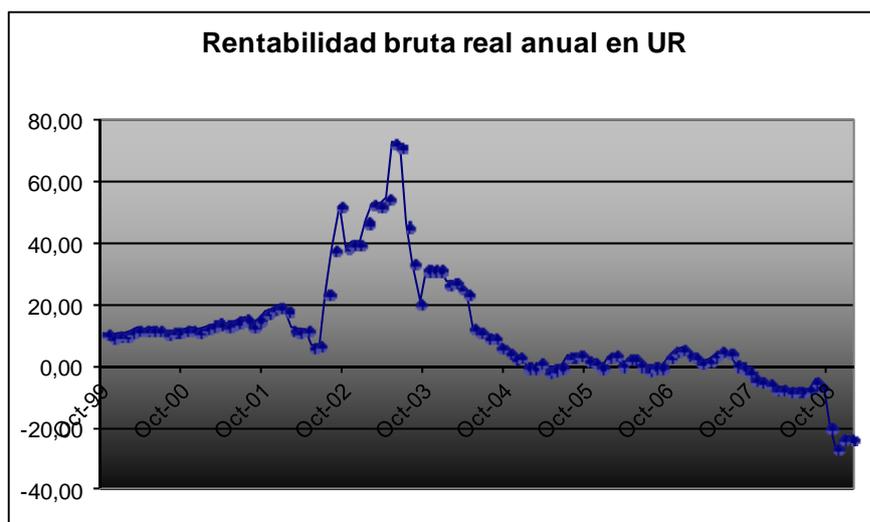
Pero un cono de sombra coyuntural sobre el régimen en general tiene que ver con la rentabilidad que las administradoras ofrecen a los afiliados ya que la misma muestra una variabilidad tendencialmente negativa en los últimos años que abre un manto de incertidumbre alertado por quienes criticaban al sistema desde sus inicios.

Dentro del pilar de ahorro individual la prestación que brinden las AFAPS dependerá de los aportes realizados por los trabajadores a lo largo de su vida laboral, de la rentabilidad acumulada y de las comisiones cobradas por las AFAPS.

El cálculo de la rentabilidad de las administradoras se realiza a partir de las operaciones que éstas desarrollan en el mercado de capitales, y desde la consolidación

del sistema en 1999, este mercado ha presentado importantes fluctuaciones debido tanto a las crisis regionales como a la última crisis financiera global.

La importante caída de la rentabilidad ocurrida a partir de 2007 se debe sin dudas al impacto de la crisis mundial en el mercado financiero y la consiguiente desvalorización de los papeles públicos donde están invertidos la mayor parte del fondo previsional.



Fuente BCU. (PIT -CNT, 2009).

El gráfico anterior muestra como la ganancia anual (medida a través de la rentabilidad bruta real anual en unidades reajustables) del total del sistema previsional presenta una evolución decreciente hasta enero de 2009.

El informe del PIT-CNT denuncia que *“Nuestro sistema de seguridad social debe brindar protección al trabajador, pero contrariamente, las administradoras de fondos les otorgan vulnerabilidad a los trabajadores ya que brindan prestaciones inseguras que dependen de las oscilaciones del mercado, tal como quedó demostrado”*⁴

Debe tomarse en consideración que la mayoría de los títulos en poder de las AFAP corresponden al estado uruguayo, quien siempre ha honrado su deuda pública. Por lo que se puede afirmar que la situación a futuro de los fondos de ahorro individual presenta un margen de incertidumbre relativo. Esta característica no parece ser a largo plazo una solución tan acabada por parte del nuevo sistema como la que sí se observa con respecto al clientelismo político.

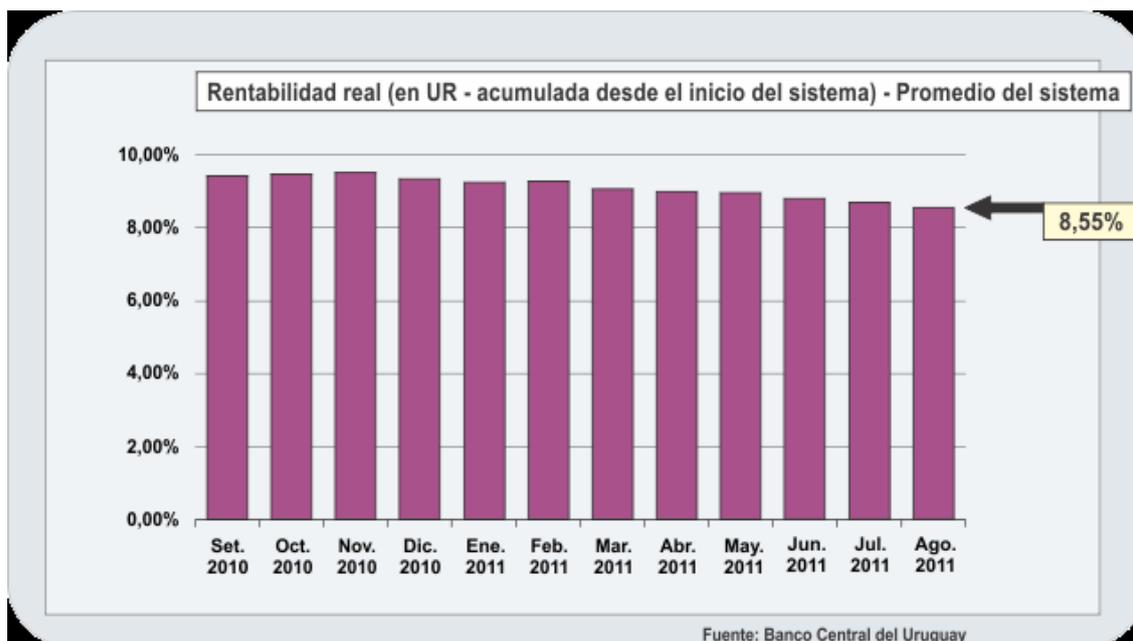
⁴ PIT-CNT, abril 2009

Si uno de los principales factores que impulsó la reforma fue la necesidad de solventar eficientemente el déficit de las cajas que hacía inviable el pago de futuras prestaciones, la solución encontrada se encuentra a medio camino pues la garantía del estado uruguayo si bien resulta compartible, no deja de ser relativa en la medida que sus títulos se deprecien, o bien que en un futuro más lejano (pero vinculado a los tiempos en que los activos de hoy se jubilen) problemas fiscales de diverso origen culminen en una reliquidación de los títulos en poder de las AFAPS a través de innovaciones legislativas.

En este sentido la historia de la seguridad social a lo largo del siglo XX ha demostrado cómo sus déficits tenían razones multicausales: el formato clientelar de la formación de las jubilaciones, la presión demográfica de nuestra temprana transición que estrecha la relación activo/pasivo, y la utilización de los fondos de las cajas para financiar déficit presupuestales.

Igualmente el desarrollo de instituciones empresariales de derecho privado aleja la intervención directa del poder político partidario en la administración de los fondos . Pero no se puede afirmar rotundamente que la situación de estos sea completamente segura. Lo que deja abierto el reclamo de incertidumbre para los cotizantes respecto de su futura jubilación y ha generado propuestas de innovación para asegurar los fondos por parte de las propias administradoras.

Esta incertidumbre relativa reviste hasta el momento características más coyunturales que estructurales, ya que luego de la caída de 2008, la pronta recuperación de los títulos uruguayos permitió retornar a niveles positivos de rentabilidad como se observa en el siguiente gráfico. La importancia de la rentabilidad promedio del sistema deberá valorarse en el largo plazo (que estará compuesto de momentos positivos y negativos) dependiendo sobretudo, de la regulación sobre las políticas de inversión de las AFAP.



3. ¿Qué mercados?

Aproximadamente las AFAPS administran un total de 3.400 millones de dólares que por las regulaciones de la ley pueden ser invertidos principalmente en títulos de deuda pública del estado uruguayo: el 80% del activo del fondo provisional de las AFAP está compuesto por Valores del Estado (57%) y Valores del Banco Hipotecario y el Banco Central (23%).

En cambio solo un 4,4% de las inversiones se destinan a Valores de Empresas Públicas o Privadas, o Fideicomisos. Aunque debe señalarse que ante las oportunidades de presentarse como inversores a lo largo del período, las AFAPS ha tomado parte en el 87% de los casos, aportando capital para proyectos de Transporte Colectivo, Ampliación Vial, UTE, ISUSA, FANAPEL, CONAPROLE, Forestal Oriental, Terminal Tres Cruces, Aeropuerto de Carrasco, Hípica Rioplatense, Hotel Conrad. Como puede observarse, se han realizado inversiones en el sector productivo (en total suman unos 133 millones de U\$) pero si bien son escasas en función del total del fondo, la principal debilidad radica en la falta de mayor cantidad de oportunidades para hacerlo.

El PIT-CNT ha criticado esta situación: *“Las AFAPS son los principales prestamistas del Estado uruguayo cuyos papeles están actualmente desvalorizados, no*

*destinan fondos para financiar inversiones productivas cuando lo podrían hacer, y además desvían fondos hacia el exterior. Lejos están las administradoras de fondos de desarrollar un mercado de capitales local, canalizando el ahorro hacia la inversión productiva. De esta manera no se cumple el famoso círculo virtuoso de más inversión, más crecimiento económico, más empleo, más inversión...”.*⁵

Para realizar tales afirmaciones se basan en los datos brindados por el BCU. Allí se puede observar que de los activos del fondo de ahorro previsional un 56,92% se destinaron a la compra de valores del Estado (literal A) y 24,35% en valores del Banco Hipotecario e instrumentos de regulación monetaria del Banco Central del Uruguay (literal B). Se ha dejado de invertir en valores representativos de inversiones productivas (literal E); y por el contrario se invierte un 4% del total del fondo en el exterior en notas multilaterales de organismos internacionales (literal H).

⁵ PIT-CNT, 2009

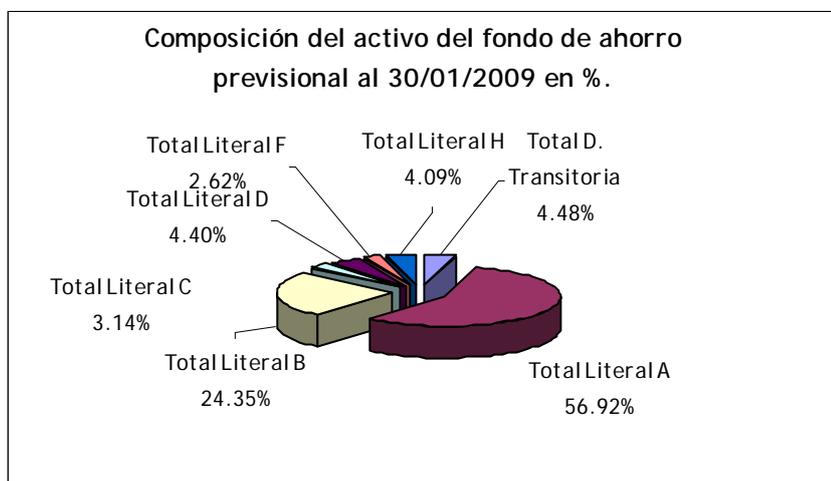
La actividad del mercado capitales uruguayo no se ha visto sustancialmente incrementada con la creación de la nuevas entidades. Esto parece tener más que ver con las propias limitaciones del mercado uruguayo (acotado de por sí) que con los efectos de la reforma. Pero debe señalarse también que las AFAPS fueron seriamente reguladas en cuanto a su capacidad operativa para intervenir en el mercado de capitales.

Puede sonar paradójico pues en principio aparece como un debe si se recuerda que entre los argumentos a favor del nuevo sistema se mencionaba el objetivo de dinamizar el mercado de capitales uruguayo. Pero vistas las tormentas financieras que han afectado a la economía nacional e internacional entre 2002 y 2008 se puede suponer que una mayor liberalidad en el manejo de los fondos de ahorro podría haber tenido consecuencias negativas que hubieran puesto en riesgo lo que se intentaba re-asegurar, que era (más allá del mercado de capitales) la solvencia del sistema de previsión social.

Aunque sea muy reciente vale la pena señalar que recién con el segundo gobierno de izquierda, avanzado el año 2010, se ha reformado y ampliado la capacidad de inversión de las AFAPS, apostando a las señales positivas que han tenido tanto la economía nacional como la regional que sortearon, de forma históricamente novedosa, los efectos negativos de la crisis financiera ocurrida en los centros económicos mundiales en el año 2008.

A modo de hipótesis, y teniendo en cuenta que estamos ensayando un interpretación casi sin tiempo histórico transcurrido, podría decirse que la primera década del nuevo sistema en cuanto a su intervención dentro del mercado de capitales, fue un período de “estudio” y poco arriesgado.

Estos adjetivos no atribuyen intenciones conservadoras a los responsables de las AFAPS sino que tratan de dar cuenta de un período relativamente poco operado en cuanto a las estrategias de inversión de capitales. En un marco de regulaciones que poco espacio dejaban para el riesgo.



Visto en perspectiva el “período de estudio” resultó adecuado para capitalizar a las administradoras y fue prudente como para evitar verse sacudido por las tormentas financieras de la primera década de los 2000.

Prudencia económica quizás indicada por la prudencia política. Las limitaciones y regulaciones pueden entenderse también como un resguardo que el sistema político intentó implementar para consolidar el sistema recién creado. La quiebra o el colapso de algunas AFAPS aumentaría la posibilidad de cuestionamientos contra uno de los pilares del sistema mixto, con la consiguiente reapertura del debate (que aún no se ha cerrado) sobre la eliminación de las AFAPS.

De haber sido así los opositores al sistema tendrían argumentos determinantes a favor de su disolución. Recordemos que Uruguay la “cuestión jubilados” es de alta sensibilidad electoral, y cualquier inconveniente financiero con sus ahorros hubiera sido muy difícil de defender políticamente. Lo que sumado a la corriente re-estatizadora de los fondos de pensión proveniente de la Argentina probablemente generaría un escenario de fuertes cuestionamientos al pilar privado del sistema.

Sin embargo durante la última campaña electoral de 2009, y pese al predominio de la alianza MPP-Partido Comunista (sectores opuestos desde sus inicios a la reforma como viéramos) a la interna de la fuerza política ganadora la eliminación de las AFAPS casi no ocupó la agenda política y quedó marginalmente olvidada.

Cabe hacer la reflexión contrafactual de que, la mesura y el orden regulado con que se manejó la actividad inversora de las AFAPS resultaron positivos para el sistema en su conjunto, ya que no se abrió un flanco que podría haberse presentado como su “talón de Aquiles”, en una coyuntura político-sectorial desfavorable para el mismo.

Hasta el momento, que históricamente significa *solo el período de gestación* del sistema, observamos que el mismo ha tenido un comportamiento prudente y estable que le ha permitido convivir con administraciones y mayorías parlamentarias de diferente signo -y de diferente postura ante el sistema en sí-. Este aspecto es relevante si se observa el proceso de cómo una reforma estructural va construyendo su propia trayectoria institucional sorteando los cambios financieros y políticos. Parecería ser que el sistema mixto ha dejado de ser una “reforma impuesta” y ha pasado a ser una política de estado, modificable y criticable sí, pero en sus fundamentos, consolidada.

Esto no supone afirmar que el debate está saldado: en el segundo semestre de 2010 se vuelve a promover un plebiscito para la derogación y no es posible asegurar cuál será su devenir.

Por último vale la pena recordar cómo no se han cumplido los pronósticos más liberales y prometedores de inversión y competitividad esgrimidos en los 90'. Ya que en su incumplimiento (y las causas exceden los objetivos de nuestra investigación) se encuentran algunas de las claves que explican la perdurabilidad del sistema y su relativa solidez.

Esta dualidad entre lo prometido y lo realizado autoriza a reflexionar acerca del carácter ideológico y voluntarista de la propuesta por “dinamizar el mercado de capitales”. Pues como vimos a lo largo de la negociación del sistema fue mucho más relevante encontrar un acuerdo para generar un régimen mixto que diera las garantías de seguridad a través de la participación del estado reasignando recursos para evitar el desfinanciamiento de la seguridad, que ahondar en criterios liberales de privatización “a la chilena” que hubieran resultado muy arriesgados al momento de administrar los fondos de los jubilados.

Con esto se puede señalar que **hasta el momento**, y a semejanza de las visiones que promueven la eliminación de las AFAPS, pero desde el “tipo ideal” opuesto, los argumentos a favor de una mayor liberalización del mercado de capitales han sido marginales a la concepción estructural del sistema mixto, ya que tienden a subestimar el componente solidario y político del mismo, influidos por una visión más economicista que práctica. Lo mismo puede decirse para las protestas apocalípticas que hablaban de una privatización extrema y de posibles “inversiones off shore con la plata de los jubilados”. Claramente el sistema por ser mixto, no cayó en las fauces del neoliberalismo pero tampoco entró de lleno en la dinámica del mundo financiero.

Incluso una de las principales virtudes atribuidas a la reforma -como se viera en los fundamentos del proyecto de ley-, la de abrir la competencia entre diferentes administradoras, no pudo verificarse en los hechos. Ocurriendo procesos de concentración y disolución de AFAPS en 2001. A la vez que se consolidaba la posición destacada de la administradora estatal.

Esto permite señalar como elemento histórico clave al proceso mismo de negociación desarrollado cuando la creación del nuevo sistema, puesto que su génesis mixta, contribuyó de forma determinante a su solidez y perdurabilidad hasta el momento.

Por último debe anotarse que desde que funciona el sistema mixto el BPS transfirió a las AFAPS a diciembre 2007, un total de 2.206 millones de dólares

promedio en valores constantes⁶. Promedialmente el traspaso de fondos del Gasto Social hacia la Seguridad Social no se ha visto disminuido a lo largo del período 1995-2010 sino que algunos años ha aumentado (Azar-Bertoni, 2010).

Este dato demuestra que más allá de una mejora en la gestión del BPS y en la administración de los fondos se sigue necesitando del aporte estatal para cubrir una situación socialmente positiva (como lo es el aumento de la esperanza de vida) pero presupuestalmente compleja (como lo es la de generar ahorro en un sistema volcado al consumo) con una tasa de emigración negativa en las edades de mayor capacidad de trabajo y contribución al sistema.

En vista de estas complejidades debería reflexionarse hasta qué punto es posible desarrollar un sistema de seguridad social completamente eficiente en términos de costos, beneficios y racionalidad sustantiva, al estilo de lo que sugiera la jerga neoclásica. En este punto resultan incompletos (cuando no inadecuados) los análisis que trasladan lo micro y macroeconómico a la proyección de políticas de largo plazo entrecruzadas por factores de alta sensibilidad y responsabilidad social.

Evitando la simplificación cabe volver a preguntarse: ¿el “gasto” en Seguridad Social no es una inversión ahorradora de otros posibles verdaderos gastos destructores de riqueza material y social? ¿Hasta qué punto puede manejarse con certeza el grado de previsibilidad que las finanzas jubilatorias tendrán en el futuro medio siglo en la medida que el sistema intergeneracional es atravesado por cambios científico-técnicos que transforman el mundo del trabajo y los comportamientos demográficos?

Si caer en relativismos inútiles es importante manifestar que desde la mirada histórica el reduccionismo economicista con que a veces es abordado públicamente el problema de la seguridad social resulta incompleto y empobrecedor. Para decirlo con claridad: la seguridad social no es una simplemente una empresa sino una política pública. Si bien los criterios empresariales y los análisis económicos resultan pertinentes y orientadores, las lógicas propias del sistema deben ser estudiadas con un enfoque interdisciplinario que incluya los comportamientos sociales, demográficos, laborales, de salud y hasta culturales.

En Uruguay la mirada “negativa” sobre el crecimiento de la esperanza de vida, traducido en el clásico “somos un país de viejos” muchas veces oculta la valoración positiva de un logro cuantitativo estupendo (y por tanto cualitativo) es decir, una mejor

⁶ PIT-CNT 2009

calidad de vida de los uruguayos, es un espejo demográfico de lo que muchas veces ocurre con la Seguridad Social cuando se dice “el sistema es esencialmente deficitario”: si se observa todo lo que el sistema ha cubierto, y se le agrega lo que (y con limitaciones) en los últimos años, el propio sistema ha invertido, mucho mejor debería ser la valoración de nuestra seguridad social.

Esto no significa dejar de ver aspectos críticos y a mejorar, pero si parece necesario incorporar un visión más global para comprender el funcionamiento del sistema, y ver cómo en realidad no fueron los preceptos economicistas (capitalización, eficiencia, inversión en el mercado de capitales, librecompetencia de empresas) los que prevalecieron de la implementación del nuevo régimen sino los componentes gradualistas que sin dismantelar al viejo sistema “pródigo” le dieron una nueva institucionalidad más empresarial y menos clientelar pero no completamente alejada de los principios de solidaridad y poco afín, afortunadamente, al afán de lucro ilimitado.

4. Más allá de las jubilaciones: un BPS fortalecido

Puede observarse una consolidación del BPS como organismo rector de la seguridad social en su más amplio sentido. Se ha incrementado el número de cotizantes⁷, con un importante avance de la formalidad en el empleo (a excepción de lo ocurrido durante la crisis de 2002) y se han utilizado sus registros, procedimientos y recursos humanos, no solo para viabilizar el sistema mixto (recuérdese que BPS cumple con aspectos clave del nuevos sistema, como el registro de la Historia Laboral y la entrega de información para las AFAP), sino también para impulsar nuevas políticas fiscales y sociales.

Tanto la instauración del Plan de Emergencia Social (PANES) como la aplicación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o la implementación del Fondo Nacional de Salud (FONASA), reformas todas impulsadas a partir del primer gobierno del Frente Amplio durante el período 2005-2010, contaron con la fundamental colaboración del Banco de Previsión Social en áreas tales como la actualización de las bases de datos, la confección de los diferentes grupos de beneficiarios y cotizantes, y hasta los mecanismos de pago y transferencia de recursos.

⁷ En 1991 el promedio mensual de cotizantes entre dependientes y patronos fue 849.256, mientras que en 2007 la cifra trepó 1.166.176.

Con estos nuevos procesos a la vista puede confirmarse que la seguridad social en sentido estricto no ha sufrido un proceso de privatización ni de pérdida de los principios solidarios que parecían amenazados para algunos por la reforma de 1995.

Como se pudo observar durante los debates a la interna de la coalición uno de los aspectos más importantes que se discutió fue la continuidad del BPS como entidad pública rectora.

Resulta interesante apreciar que pese a haber perdido terreno en pilares fundamentales como lo son jubilaciones y pensiones, la sucesión de reformas (¿podrían llamarse de segunda generación?) impulsadas desde el gobierno de izquierda encontró un BPS modernizado y preparado para afrontarlas.

Tendiendo puentes más allá de fronteras partidarias, se da la particularidad de que una medida implementada por el gobierno “más neoliberal” como el nombramiento de los directores sociales, tendría efectos de media duración positiva para el primer gobierno de izquierda. Pues todo el trabajo de crítica, acumulación de experiencia en la gestión y propuestas, acontecido en el equipo de representación de los trabajadores, culminaría con el nombramiento de Ernesto Murro como Presidente del BPS.

Otra reflexión a realizar es cómo la participación en instancias de control, propuesta y gestión, desde la oposición, permite construir políticas de mediano plazo cuando existe rotación en el poder. En este sentido, el ejemplo del equipo de los trabajadores parece contribuir al desarrollo de políticas de estado y de planificación: recordemos que el combate a la evasión, la gestión de la historia laboral y la modernización del propio BPS.

Pero también puede establecerse una analogía entre esta situación y la de los sectores “moderados” de la izquierda que promovían el diálogo y la participación en la formulación de la reforma. Puesto que la experiencia del equipo de representación de los trabajadores dio importantes frutos a mediano plazo, el sentido de participar desde la oposición resulta avalado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta participación, constitucional e inserta en la institucionalidad pública, no dejó de ser crítica ante el proyecto de reforma, ni perdió el vínculo directo con las organizaciones sociales, como si le ocurriera al menos en parte, a los sectores “moderados” del FA⁸.

⁸ Otra analogía de interés, aunque fuera del objetivo de este capítulo, fue la participación institucional de los sectores moderados en la Reforma de la Educación: en esta se lograron transformaciones pero no se mantuvo el vínculo con las organizaciones sindicales (ni docentes ni estudiantiles) perdiendo estos (los sectores moderados) legitimidad a la interna de la izquierda. Con la consecuencia a mediano plazo de que, el FA en el gobierno no contó con un equipo de educación similar al del BPS, y por tanto no se ensayaron

Resumiendo la mirada general, pasados ya quince años de la ley de reforma de seguridad social, no parece haberse cumplido el “Apocalipsis” privatizador tan temido por algunos sectores. Si bien un sector importante de la Seguridad Social, como lo son las jubilaciones y pensiones, está transitando por una vía mixta, la preeminencia del sector público (y positivamente modernizado) continúa siendo destacada en el sistema en su conjunto, y esto, sumado a la masa crítica acumulada durante los períodos de discusión, oposición y participación en los noventa, ha permitido que en la nueva era progresista, la institución principal en Seguridad Social haya podido ser una organización preparada para ayudar a encarar reformas de segunda generación.

6.5. Segunda generación

A nivel mundial, más allá de la campaña para fomentar la incorporación de las cuentas individuales en los sistemas de seguridad social, por ahora las mismas no se han generalizado. Apenas en 23 países fueron incorporadas las cuentas individuales de forma complementaria o sustitutiva de los sistemas anteriores. Diez de estos países se encuentran en América Latina, diez en Europa (siendo 8 de ellos de Europa Central y del Este), dos en Asia (China y Kazajstán), y uno solo en África (Nigeria).

Para el PIT-CNT eso *“confirma que existen otras opciones de sistema de seguridad social que merecen la pena analizar”*, pero también puede suponerse que estamos en un período de transición y que el nuestro bien puede llegar a ser un modelo a tener en cuenta. El gerente de RAFAP considera que “vamos hacia ese camino”, luego de participar en un seminario internacional en Polonia.

Sin estar en condiciones de dilucidar aún si se trata de un nuevo régimen pionero o de un intento de reforma que deberá ser abandonado, la historia más reciente de nuestro país confirma en principio su perdurabilidad, en la medida que el primer gobierno apoyado por las fuerzas que más se opusieron al mismo no lo ha modificado en sustancia.

Ampliando la mirada sobre la Seguridad Social más allá de lo jubilatorio, también puede avizorarse una posible avanzada (¿pionera para el siglo XXI?) a partir de la misma izquierda que, si bien no eliminó las AFAPS, amplió el universo y las políticas de cobertura de la Seguridad Social con la instrumentación del Ministerio de Desarrollo

reformas de “segunda generación”, más que en aspectos parciales (plan ceibal, educación sexual, historia reciente) en el ámbito de la educación pública. La ley de Educación se aprobó a final del período y aún está por ver su implementación.

Social y el Plan de Emergencia, la creación del Fondo Nacional de Salud y la regularización obligatoria de la situación de las trabajadoras domésticas y la ley de la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores rurales.

Parece paradójico, habiendo perdido fuerza las organizaciones sociales luego de la derrota de 1999 en cuanto a las iniciativas de democracia directa pero asumiendo la izquierda el gobierno por primera vez en el país a través de la democracia representativa, se observa un segundo procesos de reformas sociales que sintonizan con los principios que estas defendían.

Igualmente la historia por venir no está escrita y las organizaciones sociales continúan demandando “construir *una propuesta alternativa por una seguridad social más justa, solidaria y universal, por lo tanto sin AFAPS*” (PIT-CNT 2009). Por lo tanto es de esperar que de la combinación histórica de los dos procesos de reforma culmine consolidándose un nuevo modelo de Seguridad Social en el Uruguay, más o menos mixto, pero menos clientelar, más moderno y profesional. En definitiva, pionero de cara al siglo entrante.