

## Introducción

El Sistema de Seguridad Social del Uruguay no es, como objeto de estudio, un área más de política pública, pues despierta pasiones que podrían aparecer, en una primera lectura, desproporcionadas. Toda acción que alcance, aún a rozar lateralmente, en algún punto, el Sistema de la Seguridad Social, genera respuestas alérgicas, que pueden ser ilustradas por el comportamiento del cuerpo electoral en el reciente referéndum de la "mini-reforma". Para explicar esta curiosa condición del asunto que nos ocupa, podríamos recordar la obsesiva afiliación al valor seguridad, en todas sus acepciones, de nuestra sociedad, afín a nuestro escenario tradicional de clases medias y empleados públicos. No es tampoco ajeno, sin duda, a este fenómeno, la función de nuestro Sistema de Seguridad Social de último refugio de ideologías amenazadas, y de identidades en crisis. Pero además, y nos gustaría iniciar el análisis en este punto, el Sistema de la Seguridad Social tiene, en el Uruguay, una función de sostén de la identidad, ya no solamente ideológica, sino nacional.

El Sistema de Seguridad Social del Uruguay está ligado, de una manera extremadamente sólida, al conjunto del sistema político y a sus estructuras fundamentales. Puede decirse, sin exagerar, que el desarrollo de la Seguridad Social fue el prerrequisito del desarrollo del régimen político democrático del Uruguay en el Siglo XX. Para fundamentar esta afirmación, que puede parecer aventurada, es importante poner en relieve las lógicas de acción política de los actores más relevantes del primer cuarto de siglo en el país: el Partido Colorado y el Presidente José Batlle y Ordóñez.

El Partido Colorado había accedido al poder mediante un alzamiento armado contra el gobierno constitucional, en el año 1865. En ese entonces, el partido al cual pertenecía el presidente derrocado, el Partido Blanco, era mayoritario en el país. Esa circunstancia hacía que el Partido Colorado, para mantener el control del poder, debiera ponerse a resguardo de elecciones realmente competitivas. En el último cuarto del siglo XIX, el Partido Colorado se constituyó en una élite cerrada, que se había especializado en el manejo de las piezas del poder. Ese esquema político, sin

embargo, tenía el inconveniente mayor de generar insurrecciones armadas del partido opositor.

Entre los años 1911 y 1915, José Batlle y Ordóñez cumplía su segundo mandato presidencial. Habiendo salido vencedor de la última, y más sangrienta guerra civil, en 1904, comprendía que, para asegurar la paz social, debía abrir las compuertas políticas y reconocer, mediante la instrumentación de elecciones libres, los derechos políticos del Partido Nacional.

El desafío que se le presentaba a Batlle era encontrar la manera de democratizar al país sin comprometer la hegemonía de su partido. Para eso llegó a una fórmula muy eficaz: iba a conquistar primero al elector, para luego inventar al ciudadano.

Esta receta iría a condicionar de una manera decisiva las estructuras políticas y sociales del país. Para conquistar al elector, Batlle desarrollaría una vasta ofensiva de seducción sobre las clases medias urbanas, y las masas de inmigrantes, disponibles políticamente. Como argumento mayor de persuasión política, Batlle esgrimía proyectos de legislación social generosos e inéditos para la región y la época. De esta manera, de la mano de un Sistema de Seguridad Social generoso y avanzado, que podía pagarse en esos años de prosperidad, el Uruguay entró a la democracia y a su modernidad política.

Si, en un sentido estricto, la democracia moderna nació, en el Uruguay, con su Sistema de Seguridad Social, no debe sorprender que una reforma de la Seguridad Social sea, por lo menos, tan azarosa y difícil como una reforma del sistema político global. A ella se ligan consideraciones de identidad nacional, empapadas de mitologías históricas. Una reforma posible de la Seguridad Social, entonces, debe proveer, antes que una buena racionalidad técnica, un respeto explícito, en sus procedimientos, a su dignidad de elemento fundacional de nuestra constitución social.

## **OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

Si partimos de la premisa de que nuestro Sistema de Seguridad Social forma, prácticamente, una única pieza con el Sistema Político global, debemos suponer que para introducir modificaciones de alguna significación en la Seguridad Social, tendremos que actuar en el sistema político de tal manera que sus componentes sean

persuadidos de la legitimidad y necesidad de los cambios propuestos. Toda otra posibilidad será una incursión en la política simbólica, sin efectos en la sociedad real.

La necesaria legitimación de los cambios que puedan proponerse, debe iniciarse tomando como base el conjunto de los consensos existentes. Sobre esos consensos posibles, y habiendo diseñado una reforma que concilie la racionalidad técnica con la realidad política, podrán llenarse algunos vacíos residuales de legitimidad mediante negociaciones, o a través de campañas de comunicación que hagan el marketing de esa posible reforma.

Esta estrategia de legitimación es compleja y supone conocer los actores políticos y sociales que tienen un papel significativo en el funcionamiento de la seguridad social. Es necesario saber quiénes son, y también cuáles son sus lógicas de acción. La primera tarea sería, entonces, hacer una suerte de mapa de consensos y de disensos en torno a los principales puntos de debate sobre el tema. Los aspectos críticos, las variables que, en sus diferentes opciones, van configurando modelos alternativos de sistemas de seguridad social.

En términos generales, el objetivo de este estudio es hacer un relevamiento de los antecedentes que permitan anticipar el grado de viabilidad, en su aprobación y en su implementación efectiva, de algunas opciones de reforma al Sistema de la Seguridad Social en el Uruguay. Este relevamiento está centrado en sus aspectos políticos, y más precisamente en las lógicas de acción política de los actores individuales y colectivos más notorios.

## **INSTRUMENTOS CONCEPTUALES DE ANALISIS.**

Este estudio se apoya, conceptualmente, en el paradigma de las políticas públicas. No nos es posible desarrollar aquí las múltiples herramientas analíticas de esta perspectiva de estudio, incluida usualmente en el ámbito de la Ciencia Política. Haremos una simple referencia a los elementos más evidentes, con el propósito de hacer explícito el contexto teórico en el cual circula nuestro análisis.

El telón de fondo intelectual de los estudios de Políticas Públicas se apoya en tres componentes principales: el estudio de la burocracia, la teoría de las organizaciones y el management público. La sociología de Max Weber, y su acento en el estudio del fenómeno burocrático, ha servido de punto de partida básico de la reflexión europea y norteamericana sobre este tema. La teoría de las organizaciones es el segundo componente básico de la perspectiva de políticas públicas. Desarrollada a partir de los años veinte en los Estados Unidos, presenta una serie de conceptos, de los cuales podemos retener los fundamentales: el concepto de sistema organizado, una organización es más que la suma de las acciones de sus miembros, es un actor del cual pueden estudiarse sus lógicas. El concepto de poder, que pone en relieve la capacidad de los agentes de utilizar los recursos de que disponen. El concepto de estrategia, la utilización por parte de los actores de las reglas formales e informales de la organización para alcanzar sus objetivos. En este punto son una referencia importante los trabajos de Michel Crozier especialmente "Le acteur et le Systeme" ( Paris, Seuil, 1978). Por último, los trabajos de management público han dado un complemento importante al estudio de las políticas públicas.

Los vínculos entre la Teoría del Estado y las políticas públicas han dado lugar a líneas de investigación especialmente importantes. En una perspectiva pluralista y racional, se desarrollaron los estudios de Public Choice. Por su parte los trabajos de Philippe Schmitter subrayan la importancia de los corporativismos o neo-corporativismos, que constituyen un tipo particular de articulación entre los grupos de intereses y el Estado. Su primer, y más conocido análisis, se publicó en 1979, con el título "Trends toward corporatist intermediation" (London, Sage).

## LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACION.

El marco metodológico de este estudio está condicionado, como ocurre usualmente, con las peculiaridades del objeto de la investigación. Nuestro objetivo es, como planteábamos al principio, reconocer, y prever, la acción de los actores políticos con respecto de los problemas vinculados a la Seguridad Social y, especialmente, a los que conciernen a las posibles modificaciones del sistema actual. Estos objetivos condicionan ciertos pasos metodológicos, a saber:

a) La definición del campo de la investigación. Esta primera fase trata de dar forma a un conjunto de actores, de procedimientos, de lógicas de acción política, de

percepciones, ligados a nuestro problema central. Fijar los límites de ese campo es importante para abordar con más seguridad nuestro objeto.

b) El análisis de la literatura existente. Esta etapa implica un reconocimiento del material bibliográfico disponible, y la lectura de los trabajos relacionados más cercanamente a nuestro objeto de estudio. Esto permite definir más nitidamente el campo de la investigación y permite, igualmente, afinar los pasos metodológicos siguientes.

c) La elaboración de un cuestionario primario instrumental.

Aquí se trata de obtener las respuestas básicas para comenzar a desarrollar, verdaderamente la investigación. Son las preguntas gruesas que ubican, a grandes trazos, las coordenadas del estudio. En nuestro caso el cuestionario primario es el siguiente:

. Cree usted que es necesario algún tipo de reforma en el Sistema de Seguridad Social?

. Cuáles deberían ser, en líneas muy gruesas, las orientaciones básicas de esa reforma?

. Entre estos elementos: cuál le parece que se enfrentaría con más resistencias, y qué aspectos, en cambio, podrían alcanzar consenso?

. Cuáles son, en su opinión, los escollos más difíciles para implementar alguna reforma de la Seguridad Social?

. Qué actores tienen, para usted, mayor poder de veto, y en qué aspectos este poder es mayor?

. Cuáles serían los prerequisites políticos para que algún proyecto de reforma de la Seguridad Social tuviera éxito?

d) La definición de una puerta de acceso institucional.

Este punto es muy importante, pues va a condicionar la red de contactos necesarios al desarrollo de la investigación. En nuestro caso, guiados por el objetivo de relevar consensos en el ámbito político, creímos pertinente iniciar la investigación en

el ámbito parlamentario, entrevistando, en primer término, a los miembros de la Comisión de Seguridad Social.

Las entrevistas a los miembros de la Comisión nos permitió probar o refutar las primeras intuiciones, a la vez que nos hizo posible formular hipótesis más precisas. Esta puerta de entrada nos condujo a la documentación disponible más importante, y se pudieron prever las dificultades de acceso a ciertas fuentes y funcionarios responsables.

e) La elaboración del cuestionario definitivo de investigación.

A partir del cuestionario primario, con el apoyo de las primeras entrevistas, y con las sugerencias de los colegas participantes en el grupo de investigación, pudimos afinar las preguntas de acuerdo a las necesidades del trabajo y a los condicionamientos de la realidad.

Este segundo cuestionario apuntaba principalmente a verificar hipótesis. Aquí comenzamos a cruzar los resultados primarios de la investigación con elementos de naturaleza teórica, y con modelos simplificados de reformas.

f) Las principales hipótesis evaluadas en las entrevistas, y en el conjunto de la investigación.

Las hipótesis pueden formularse de la siguiente manera:

1) La observación y el respeto de ciertos procedimientos de consulta, de negociación y de decisión, con respecto de los temas de seguridad social, condicionan positivamente la legitimidad de una posible reforma del sistema.

2) Algunos temas, como la lucha contra la evasión, o la existencia de historias personales detalladas de los contribuyentes, generan muy amplios consensos.

3) Otros temas, como la fórmula de un sistema mixto, con seguro básico social con sistema de reparto y fondos complementarios con sistema de capitalización, generan consensos susceptibles de hacer exitoso un proyecto de reforma que lo postule.

4) Algunos temas, como el sistema de cuentas personales de capitalización (modelo chileno), presentan bloqueos y vetos imposibles de superar en el corto

plazo. g) El análisis sistemático de la documentación de interés específico.

Para nuestro trabajo existe una documentación de valor estratégico, que es el conjunto de actas de las reuniones que, a instancias del Presidente de la República Dr. Luis Alberto Lacalle, realizaron sobre los temas de Seguridad Social los actores políticos y sociales más relevantes, durante un período de un año y medio, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas actas nos permiten reconstruir las áreas de consensos y de disensos existentes, y profundizar en el análisis de las lógicas de acción política de los actores.

h) Las entrevistas con los actores responsables de las decisiones.

Estas entrevistas, como veíamos, habían comenzado por los miembros de la Comisión Parlamentaria de Seguridad Social. Posteriormente, nos dirigimos a otros actores relevantes en el conjunto del sistema político. En tercer término apuntamos a actores técnico-políticos, ex-ministros del área, o ex-autoridades del Banco de Previsión Social. Por último, tratamos de establecer contacto con los técnicos de mayor influencia en las decisiones de los actores políticos.

## LA ORGANIZACION DEL TRABAJO.

El cuerpo de este informe está organizado de acuerdo al sistema de hipótesis que definimos poco antes. La primera parte está dedicada a los procedimientos políticos necesarios a la aprobación consensual de una reforma de la Seguridad Social.

La segunda parte analiza los contenidos posibles de esa hipotética reforma. Entre los contenidos, se enumeran primero los que generan un amplio consenso, aquellos sobre los cuales no hay duda que podrían implementarse. Después se presentan los contenidos de naturaleza más polémica, pero sobre los cuales es esperable poder llegar a acuerdos, y producir reformas exitosas.

Por último se presentan los contenidos excluidos, por clara ausencia de consensos, y por interposición de bloqueos indudables.

Por último hacemos, antes de llegar a las conclusiones, un abordaje de los temas ligados al marketing de la reforma. Veremos ciertas particularidades del marketing de políticas en el contexto específico del Uruguay, como la comunicación de los contenidos, la intermediación de la élite política en esa comunicación, y el problema de la redistribución de costos y beneficios políticos ligados a una reforma de la Seguridad Social.

## Contenidos

Cuando se consideran los contenidos de una posible reforma de la Seguridad Social, es necesario ver la función que cumplen estos contenidos en las lógicas políticas de los actores. Los partidos, o sectores, por regla general defienden aquellos principios, o fórmulas, o mecanismos, que mantienen una coherencia visible con las partes más características de sus respectivos discursos políticos. En este sentido, es importante notar que la lógica política se impone claramente sobre la racionalidad técnica, pero además, la forma, el lenguaje, y aún el estereotipo, tienen más peso en las decisiones, y en las posiciones, que el que puede alcanzar un pensamiento político con una estrategia minuciosa.

Dicho en otros términos, el debate sobre la Seguridad Social está dominado por los enfrentamientos ideológicos. Esto no es nuevo, tanto en lo que concierne a la Seguridad Social como con respecto a otros temas. Sin embargo, es imprescindible tomar las ideologías, aún en sus versiones más herméticas, como elementos de gran importancia de la realidad, que es necesario administrar.

Una gestión eficaz de las ideologías, es el primer paso para dar viabilidad política a una reforma, en un área sensible como la que abordamos aquí.

Para poder circular con ciertas probabilidades de éxito, en un terreno dominado por las ideologías, necesitamos conocer la composición y la lógica interna de estas representaciones, y ver cuáles son los puntos duros, y cuáles, en cambio, los puntos permeables que permiten avanzar. Al analizar las ideologías no debemos limitarnos, por supuesto, a desmontar los mecanismos ideológicos ajenos, sino que es importante criticar los mecanismos ideológicos propios, para llegar a un plano de discusión algo más pragmático y orientado a los acuerdos. Dicho esto, resulta evidente que existen sectores políticos con estructuras ideológicas especialmente pesadas, que se constituyen en obstáculos casi insalvables a la creación de nuevas alternativas de política.

La izquierda es, sin duda, la parte más ideologizada del espectro político del país, aunque, obviamente, no la única. Una serie de circunstancias nacionales e internacionales han, probablemente, agravado, su actitud refractaria a innovar en materia de Seguridad Social.

Una ideología, y en este sentido la izquierda política ofrece buenos ejemplos, es una representación simplificada del mundo y de sus procesos. Existen elementos claves, pocos, en esa representación, que explican gran cantidad de fenómenos. Muchos de esos elementos explicativos claves no se ven, ni pueden confirmarse en la realidad, pero las personas que participan de esa ideología creen en ellos, y todo fenómeno que ocurra en el mundo puede remitirse a alguno de esos elementos-premisa. El Sistema de la Seguridad Social es una parte de la realidad susceptible de ser leída en clave ideológica, y reconocer los roles que cada elemento de este sistema desempeña en esa representación es muy importante para ver los escollos y los posibles pasajes.

El tema de la Seguridad Social es especialmente sensible, porque remite a épocas fundacionales de la creación del universo ideológico de la izquierda, la Revolución

Industrial y el enfrentamiento sin amortiguación entre capitalistas y trabajadores. Por eso no debe extrañar que, en un estudio sobre la Seguridad Social en el Uruguay, surgieran referencias, en las entrevistas, a la explotación de niños y mujeres en las fábricas de Inglaterra, a fines del Siglo XVIII. En una perspectiva ideológica, de la izquierda clásica, la discusión en torno de la Seguridad Social no es más que otra instancia en la lucha eterna entre capitalistas y trabajadores. En esa visión, los actores pueden cambiar, pero los roles permanecen. Por eso, toda propuesta de reforma que dé alguna facilidad para la reconstrucción de esa armazón ideológica, será sistemáticamente rechazada. En esa representación demonizada del capitalista entrarán, por ejemplo, las empresas internacionales de seguros, si lo que se propone es un sistema de cuentas personales de capitalización.

Puestas así las cosas, no parecería existir un lugar muy amplio para el optimismo, la realidad puede dar, sin embargo, espacios para innovaciones y reformas. De la misma manera que antes habíamos presentado ciertas reglas de procedimiento en la legitimación de una política, podemos precisar ciertas reglas de procedimiento para contextos ideológicos.

En principio, una ideología es como una cerradura, formada por una combinación determinada de representaciones, de imágenes y de palabras. Estos elementos son poco numerosos y están organizados en una pirámide conceptual, a partir de una oposición fundamental, de las cuales se infieren las oposiciones secundarias. Ciertas palabras, conceptos o sobreentendidos, funcionan como llaves que abren esa cerradura ideológica. Otras palabras y conceptos cierran esta estructura y arrojan a quien los sostiene en el campo de la oposición fundamental, adquiriendo automáticamente la identidad de enemigo ideológico.

Como el ámbito ideológico es mucho más una zona de representaciones y de estereotipos que de lógica formal, es importante recordar que el léxico puede abrir puertas que la racionalidad técnica no puede superar. La ideología es esclava del léxico, y cuando a través del léxico no pueden ubicarse las coordenadas del debate en la oposición fundamental ideológica, se avanza en el análisis racional, y se retrocede en la ideología.

Tanto en lo que concierne a los procedimientos políticos, a la administración de los componentes ideológicos, como al marketing de la reforma, es imprescindible recordar que debe llegarse a un compromiso razonable, y rápido, en el lenguaje, para poder avanzar en las otras áreas.

Después de referirnos a los procedimientos, y a la gestión de los compuestos ideológicos, es importante hacer una descripción de las zonas de consenso firme, de consenso relativo, y de disenso explícito. A estos puntos dedicaremos las próximas páginas.

## Consensos

### LOS CONTENIDOS FACILITADOS. LOS CONSENSOS AMPLIOS.

Hemos optado por presentar las áreas de consensos y disensos en el tema de la Seguridad Social, desde aquellos puntos que presentan una base amplia de acuerdos, en orden de consensos decrecientes, hasta aquellos puntos que generan importantes reparos, vetos o bloqueos. Como primera aproximación podemos decir que existen acuerdos en que debería instrumentarse algún tipo de reforma de la Seguridad Social. Esta constatación temprana no debe inducirnos, sin embargo, a una visión demasiado optimista. Para algunos sectores, una reforma significa darle agilidad a la administración del sistema, pero no necesariamente modificar ninguna de sus variables, en un sentido estructural.

Para el diputado Abayubá Martorell "...ningún sector político del Uruguay puede dejar de lado de que es imprescindible

a brevísimo plazo, realizar una reforma de la Seguridad Social". Para este legislador esta reforma tendrá, necesariamente, que ser restrictiva, pues ya en los primeros años

del siglo entrante será imposible pagar, sin una muy alta inflación, el monto de las pasividades.

El Senador Reinaldo Gargano sostiene, por su parte, que "...el Frente Amplio entiende que son necesarias reformas al sistema de la Seguridad Social, pero son opuestas a las reformas intentadas por el modelo neoliberal". Esta sucesión de opiniones muestra, claramente, algunos límites a los consensos. Pero permite recoger, al menos, un elemental acuerdo en el punto de partida. Una reforma parecería ser necesaria. Pero cuáles serían los objetivos de esa reforma?

En la perspectiva del Gobierno del Dr. Luis Lacalle, los objetivos de una reforma de la Seguridad Social serían los siguientes: 1) Racionalizar el Sistema de Seguridad Social, orientándose al logro de los valores de equidad social y equidad individual. 2) Dotar al sistema de una total transparencia financiera. 3) Financiar adecuadamente los diversos programas gestionados por el Banco de Previsión Social. 4) Adecuar la estructura financiera de la Seguridad Social, ante el proceso de integración regional en curso.

Estos objetivos son , sin duda, compartidos por la mayoría de las fuerzas políticas. El Senador Soto precisa que "...no nos podemos poner a hablar de cómo vamos a solucionar algo, si no estamos de acuerdo a dónde queremos llegar todos", y advierte sobre la necesidad de definir claramente los alcances de los conceptos expresados. Por su parte, el diputado socialista Guillermo Chifflet, anota que los objetivos enunciados son "...una buena manera de empezar un debate".

Estando de acuerdo en la necesidad de reformar el Sistema de la Seguridad Social, en lograr equidad social y equidad individual, entendidas como una justa relación entre aportes y beneficios, transparencia, equilibrio financiero, y adaptación estructural ante el proceso de integración. Pueden existir caminos consensuales para llegar a esos objetivos?

### **La unanimidad: combatir la evasión.**

Una primera aproximación consensual al problema, es el de formular mecanismos de control a la evasión de los aportes al Sistema de la Seguridad Social. La evasión se verifica por tres vías principales: a) por mora, es decir el afiliado que no paga,

b) por no afiliación, y c) por subdeclaración.

Como forma de neutralizar estas diferentes modalidades de evasión hay acuerdo en impulsar ciertos instrumentos. Uno de ellos es el sistema de cuentas personales o, como se las designa preferentemente, para evitar conflictos ideológicos vinculados al léxico, historias personales. Una forma específica de combatir la subdeclaración se considera que sea dar incentivos a una declaración real, mediante un aumento, sino eliminación, del techo en la tasa de reemplazo. Por último existe consenso en reprimir la evasión destinando una mayor cantidad de funcionarios a las inspecciones.

El concepto de historia personal cuenta con un amplísimo apoyo en los medios políticos. La idea es que exista un procedimiento, vinculado a las técnicas informáticas, mediante el cual se tengan registrados todos los aportes de cada individuo. De esta manera se conseguiría una mayor transparencia en el sistema, pues se sabría quién paga y quién no paga. Se podría determinar con exactitud la tasa de reemplazo que le corresponde al trabajador, con lo cual se ganaría en equidad. De esta manera, también, se resolverían problemas de financiación del sistema, al ser controlada la evasión en los aportes. Para la efectivización de esta historia personal de aportes, que abarcaría toda la vida laboral de las personas, se sugieren algunas modalidades, como la implantación de un carnet, donde consten los aportes, a la manera de una libreta de ahorros. También se ha hablado de un número de seguridad social a la manera norteamericana, que se utilice en todos los trámites públicos.

Este mecanismo, sin embargo, tiene condicionantes precisas de funcionamiento. En principio sería necesario anular la validez de los testigos, los cuales pueden determinar que se otorguen jubilaciones a personas que nunca aportaron a la Seguridad Social. Este procedimiento le quita credibilidad al sistema y es una puerta abierta a la corrupción. Como regla general, la historia personal sirve si no se reconoce ningún servicio prestado que no aparezca en la cuenta.

La instrumentación de cuentas, o historias, personales, no es, en realidad, una reforma. La Caja Bancaria, por ejemplo, tiene una historia personal completa de todos sus afiliados. En la opinión del asesor del Frente Amplio, Dr. Hugo de los Campos, la cuenta personal es hoy en día derecho vigente, está en el artículo 7 de la ley 16.190, y requiere, según sus palabras, simplemente "...hacer las cosas bien". Se trataría nada más que de un problema de eficacia administrativa.

Junto con las historias personales existe consenso en crear incentivos a la afiliación y, sobretudo, incentivos para evitar la subdeclaración. Según el ex-presidente del BPS, Dr. Norberto Sanguinetti, mientras exista un tope jubilatorio de siete salarios mínimos, el contribuyente que gana mucho se ingeniará para declarar simplemente lo

necesario para llegar a esa cifra. Para el Senador Cassina, con el objetivo de preservar la equidad individual, no se debería "...tener un régimen general de tope jubilatorio como el actualmente vigente", pues "... desestimulan la afiliación, la aportación por los valores reales que se perciben, y son injustos".

Por último existe igualmente consenso en tener una política más severa de represión a la evasión. En el mes de septiembre de 1991, el Director Jaurena, del BPS, declaraba que esa institución sólo contaba con 90 inspectores en todo el país. A ese respecto, el Senador Cassina apuntaba que una implementación eficaz de historias personales, liberaría recursos humanos para destinarlos al control de las contribuciones patronales y obreras.

El control de la evasión en sus diferentes formas es, entonces, uno de los principales acuerdos, el cual atraviesa los distintos espacios políticos. Hay que recordar, sin embargo, que este aspecto no puede vincularse a una verdadera reforma de la Seguridad Social, sino que es simplemente una estrategia ligada a una modernización administrativa del sistema.

## Consensos relativos

Más allá de cierta modernización administrativa, sobre la que parece haber un claro consenso político (por lo menos en teoría, la práctica es más ardua), pueden existir espacios abiertos de legitimidad para reformas del Sistema de la Seguridad Social.

Como adelantábamos en la introducción, existió una muy importante instancia de discusiones en torno a la Seguridad Social, donde intervinieron los actores políticos y sociales más relevantes del Uruguay en este tema. Esta actividad se realizó a partir de una convocatoria del Presidente de la República, durante los dos primeros años del actual período de gobierno.

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se reunía el ámbito político, con representación de todos los sectores. En el Banco de Previsión Social se reunía el ámbito técnico, el cual estaba compuesto, igualmente, por asesores que respondían al conjunto de los sectores políticos del país. Del análisis de las actas de las numerosas reuniones que se llevaron a cabo, hemos extraído ciertas conclusiones que presentamos aquí, las cuales han sido verificadas o actualizadas en recientes entrevistas.

La primera afirmación que podemos adelantar es que, en materia de reformas estructurales del régimen de Seguridad Social, la única alternativa viable, políticamente, es la instauración de un sistema mixto, con un seguro social básico en régimen de reparto, y un nivel de fondos complementarios en régimen de capitalización. Como indicador accesorio de su viabilidad política, es interesante señalar que esta propuesta integra las plataformas electorales de fuerzas políticas muy importantes, como el Herrerismo y el Foro Batllista, del Partido Nacional y del Partido Colorado, respectivamente.

En las conclusiones del informe técnico, se sostiene que un posible acuerdo se podría alcanzar en torno a una fórmula mixta.

Esta fórmula podría tener tres o cuatro niveles. Existiría un primer nivel público, en régimen de reparto, con un salario básico más bajo que el actual. Un segundo nivel complementario, hacia abajo, formado por un sistema sujeto a examen de ingreso, no contributivo, tipo pensión a la vejez. Un tercer nivel, profesional, con agentes autogestionados y de tipo comercial, obligatorio, con algún tipo de capitalización, colectiva o individual, y un cuarto nivel de tipo voluntario, básicamente con agentes de tipo comercial.

En términos generales existe un consenso importante que haría viable políticamente esta posibilidad. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esa viabilidad se ensancha o se reduce según las opciones que se seleccionen en algunos puntos críticos.

Los principales problemas, o puntos de fricción política asociados con este modelo son: 1) la definición precisa del "punto de corte" entre los sistemas públicos y privados, 2) la participación de empresas de naturaleza comercial, y 3) el costo financiero de la transición entre el sistema viejo y el nuevo.

El punto de corte es el primer problema que puede generar bloqueos importantes. A priori existe consenso en la coexistencia de un nivel público con régimen de reparto

y otro privado, en régimen de capitalización. Sin embargo algunas fuerzas políticas están alertas sobre la posibilidad de que predomine el sistema privado de capitalización. Como lo expresa el Senador Reinaldo Gargano "...soy partidario, yo, personalmente, de que exista la opción del sujeto de ir a una cuenta de capitalización. Fuera del sistema, o con una opción que le plantee el BPS, que puede ser uno de los agentes que maneje cuentas complementarias, que sean optativas para el contribuyente. Pero no una jubilación básica, porque en Chile también hay una jubilación básica, y el sistema predominante es el de la capitalización".

Para el Dr. Rodolfo Saldain, además del punto de corte, cuya definición haría viable o inviable políticamente este modelo de reforma, existirían serias resistencias, por parte de algunos sectores políticos, a la participación de empresas de naturaleza comercial. Por último se señala que el problema de la financiación de la transición entre un sistema y otro es decisivo, pues si éste se resuelve satisfactoriamente, para la mayoría de los actores políticos y sociales, las resistencias se harían sensiblemente menos significativas.

Otros elementos importantes en una posible reforma del Sistema de la Seguridad Social, como la variación de la edad de retiro, o el cambio de criterio en la atribución de una cierta tasa de reemplazo, pueden ser objeto de negociación. En principio no existen mayores resistencias a que se pueda postergar, voluntariamente, el momento de la jubilación. Tampoco se considera conflictivo plantear incentivos a la postergación del momento de retiro. El aumento obligatorio de la edad mínima para acceder a la jubilación puede ser, incluso, aceptada, siempre que se negocien condiciones específicas para cada rama de actividad.

Una inquietud que se manifiesta en algunos sectores, principalmente en la izquierda, es que un aumento en la edad de retiro bloquee el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo.

En ciertas condiciones, también puede ser factible reducir la tasa de reemplazo. Esta posibilidad podría facilitarse vinculando esta variable con la edad de retiro. La disminución pura y simple de la tasa de reemplazo genera resistencias. En la perspectiva del diputado socialista Guillermo Chifflet "...no podemos entrar a tijera, a recortar las jubilaciones y pensiones". En su opinión, el nivel de las pasividades no tolera tales reducciones.

Es interesante recordar que algunas de estas variables se ajustaron en la Rendición de Cuentas del año 1992, con vigencia a enero de 1993. Este ajuste se someterá a referéndum en noviembre de este año (1994).

## Disensos y Bloqueos

### LOS CONTENIDOS EXCLUIDOS. DISENSOS, VETOS Y BLOQUEOS.

En esta parte hemos querido presentar los contenidos de muy difícil, sino imposible, aplicación. Por lo menos en el actual contexto político. Más allá de los contenidos, sin embargo, es importante recordar que los procedimientos, y la ubicación de cada actor en las representaciones ideológicas de los demás, son, sin duda, los factores decisivos en el éxito o fracaso de una reforma.

La importancia decisiva de estos factores está ejemplificada, de una manera casi literaria, por la principal figura sindical uruguaya, el Señor José D'Elía. En una intervención, en las discusiones sobre la Seguridad Social, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dicho dirigente precisaba: "...el ex-Ministro Cat utilizaba mucho, en nuestras reuniones, lo de pragmatismo. Nosotros decimos que William James decía que era más importante conocer la filosofía de un General que las fuerzas de que disponía. Yo creo que aquí lo que importa es saber la concepción filosófica de cada grupo..." (José D'Elía, 14 de octubre de 1991, acta de reunión, folio N 55863).

Es interesante observar en este pasaje, tanto la relación entre filosofía y contenidos, como las connotaciones de la metáfora militar. Puesto en un lenguaje menos alegórico, se dice que es más importante conocer la ideología de un proyecto,

que los contenidos que propone. La subordinación de los contenidos a la ideología es evidente, pero además esos posibles contenidos de una reforma se perciben como las fuerzas de un general enemigo. La idea de la reforma de la Seguridad Social como una batalla más en la guerra interminable entre capitalistas y trabajadores, parece ser el telón de fondo de las palabras del Señor D'Elía.

Sobre este escenario ideológico-político, es fácil de comprender que ciertas propuestas, como la idea de un sistema de cuentas personales de capitalización, según el modelo chileno, sean totalmente inaceptables.

Según explica el Senador Gargano: "... no somos partidarios, veto, al sistema de que predomine en todo el ámbito, la capitalización de tipo privado. Porque es un sistema insolidario .

...Segundo, es un sistema que los grandes grupos financieros internacionales han planteado como alternativa a las situaciones deficitarias de las economías, especialmente en los países del mundo dependiente, para apoderarse de una masa enorme de recursos, destinada a reinvertirse en el proceso productivo. Y a no poner en riesgo sus propios capitales. Los gastos de administración, en este sistema, están determinados en un 30% de los aportes que hacen los contribuyentes al sistema de capitalización privada. De modo que es un magnífico negocio para las grandes compañías de seguros internacionales. Sin perjuicio de que haya aventureros, como hubo en Chile, que quiebren a los tres años, pasándole la cuenta de los gastos al Estado".

La hostilidad al "modelo chileno" de Seguridad Social marca, de una manera muy precisa, los límites cualitativos de la viabilidad de ciertas propuestas de reforma. En este sentido, es evidente que el mayor cambio estructural que sería viable introducir en el sistema, se ubica en los modelos mixtos.

Sumado a esto existen límites cuantitativos. La extensión de la edad jubilatoria, o las fórmulas restrictivas en lo concerniente a los ingresos de reemplazo, generan también resistencias importantes. De todas maneras, los diferentes puntos de corte, las cifras exactas de edades y tasas, son materia naturalmente abierta a la negociación.

## Marketing de la Reforma

Habíamos visto que los procedimientos necesarios a la legitimación de una política pública, en nuestro caso la reforma de la Seguridad Social, no se agotaban en el ámbito de las élites, sino que también había que implementar estrategias de legitimación en la sociedad. Si la élite está convencida de la necesidad de un cambio, pero la mayoría de la sociedad no, cualquier curso de acción, por más consolidado que parezca, puede revertirse. En estos años particularmente, el Uruguay pasa por una fase donde los referéndums se han convertido en un repertorio de acción política estable de los partidos, particularmente en el Frente Amplio. En este contexto, todo descuido en la legitimación social de una reforma es una puerta abierta a su posterior anulación mediante la interposición de un recurso de referéndum.

Esas son parte de las reglas de juego del presente, las cuales no es posible soslayar sin riesgo para la implementación efectiva de cualquier política de gobierno.

Legitimar una política en la sociedad, supone una estrategia de comunicación que modifique las actitudes de los ciudadanos, y que haga el saldo de opinión frente a esa política claramente positivo. El marketing de políticas tiene una serie de particularidades que mencionaremos aquí. En principio en este tipo de estrategias no se trata de relevar o de descubrir demandas explícitas o latentes para satisfacer, sino que se parte de un curso de acción ya definido, al cual hay que imponer en el mercado político, tanto en las élites como en el cuerpo electoral.

Si bien las demandas explícitas o implícitas de la sociedad no se relevan para crear un determinado producto político, sí es imprescindible conocer las actitudes de los individuos para saber qué aspectos del producto político que se quiere legitimar pueden presentarse como objetos de satisfacción de esa demanda social. Muchas veces una tarea de legitimación política se aproxima a un verdadero "packaging" de ciertas normas o decisiones, donde las palabras seleccionadas tienen tanta importancia, o más, que los contenidos reales de la política.

El lenguaje es uno de los elementos estratégicos en el marketing de políticas, pero hay otros, igualmente importantes.

Entre estos es necesario destacar la función que cumplen los "filtros ideológicos" en la recepción de los mensajes políticos.

Siempre que un espectador recibe, pongamos por ejemplo, un mensaje televisivo, existe un proceso de decodificación ideológica que va a llevar a ese individuo a tratar de descubrir "de dónde viene" ese mensaje. Esto sucede en todo tipo de publicidad, pero en los mensajes que tienen connotaciones políticas existe una doble vigilancia, porque las personas sospechan que puede existir una voluntad de manipulación ideológica y se ponen especialmente alertas.

Por último es interesante recordar que la política es un universo de percepciones, donde importa menos lo que es que lo que parece ser, o lo que se cree que es. En este sentido, no hay que olvidar que buena parte de la suerte de una política se juega en un terreno fluído, de símbolos y de creencias, cuando no en los simples estereotipos. De nada vale entonces confiar en las virtudes técnicas o formales de una reforma, si no se la asocia con valores, creencias o estereotipos positivos para la mayoría de la población objetivo.

En el área de la Seguridad Social existen antecedentes que son referencias obligadas en los análisis comparativos. Para nuestra región, la experiencia chilena ha sido un modelo inevitable, tanto para reivindicar ciertos logros, como para abominar de ciertos principios. En lo que concierne al marketing de una reforma de la Seguridad Social, también el caso chileno plantea alguna experiencia interesante para considerar. En todo caso esta experiencia se utilizará para marcar, básicamente, las diferencias entre las lógicas de un marketing de políticas en un contexto autoritario, con un marketing de políticas en un contexto democrático. Dentro de este ámbito mostraremos las peculiaridades del Uruguay, y de la cultura política de su sociedad, como condicionantes de una estrategia de marketing para una reforma del Sistema de la Seguridad Social.

### **El marketing de políticas en el Uruguay.**

La consideración de los factores condicionantes de un marketing de políticas en el Uruguay, y más específicamente del marketing de una reforma de la Seguridad Social, lleva a abordar dos aspectos principales. Primero las peculiaridades de este tipo de marketing en un contexto democrático, luego las particularidades que la cultura política uruguaya da a esta actividad.

Las diferencias que impone un contexto democrático, con respecto de un contexto autoritario son determinantes en una estrategia de marketing de políticas. En un

contexto autoritario, supongamos el Chile de Pinochet, el marketing de políticas funciona como un instrumento que permite reducir los costos políticos de la utilización de la fuerza. En la mezcla de fuerza y persuasión que hace imponer una política, el marketing funciona como un catalizador que multiplica el componente persuasivo y reduce la necesidad del uso de la fuerza. De esta manera, los costos políticos y el gasto de recursos asociado con el uso de la fuerza se reducen drásticamente, mientras que la persuasión aumenta la eficacia en la implementación de esa política. En un contexto autoritario, la intermediación partidaria está debilitada y más o menos desestructurada, con lo que las campañas de comunicación se parecen, aquí la metáfora militar es pertinente, a un bombardeo de imágenes y de argumentación, lanzado principalmente a través de la televisión.

En un contexto democrático, pongamos por caso el Uruguay del presente, el marketing de políticas debe responder a necesidades claramente diferentes. El componente relativo de fuerza y persuasión se desequilibra radicalmente en favor de esta última.

En este contexto la función del marketing es legitimar la política en cuestión, se trata de crear, o de consolidar la opinión mayoritaria de que esa política es la mejor opción.

Esto es así porque, a diferencia del caso autoritario que considerábamos, en el Uruguay los ciudadanos tienen la facultad de dejar sin efecto cualquier ley, o política de gobierno. Y mientras en una situación autoritaria sólo cuenta la relación de fuerzas, medida en capacidad de coacción, en un contexto democrático cuenta la relación de fuerzas medida en términos de opinión.

En un contexto democrático, además, la comunicación política está intermediada por los partidos políticos. Estas estructuras proveen a los individuos de marcos de referencia ideológicos que van a filtrar los mensajes que les sean enviados. Existen países, que cuentan con regímenes democráticos, en los cuales esta intermediación es más débil, pues sus partidos están poco arraigados en la población, y la identificación partidaria global es comparativamente baja. En estos casos el marketing de las políticas de gobierno puede realizarse directamente, al estilo autoritario, con campañas masivas y "desde lo alto", porque el grado de autonomía de los ciudadanos con respecto de sus partidos es muy importante.

Esto es exactamente lo que no ocurre en el Uruguay. En nuestro país el grado de identificación partidaria de sus habitantes es inusualmente alto, y los partidos políticos dejan muy pocos espacios para la autonomía política de sus habitantes.

Las perspectivas, por lo tanto, de un marketing "desde lo alto" son muy limitadas, y es probable que despierte más desconfianza que adhesiones. Los individuos evalúan las políticas con referencia a la actitud de sus partidos, por lo que es, evidentemente, necesario plantearse un marketing de políticas teniendo en cuenta a los partidos como cajas de resonancia fundamentales de toda acción.

### Visualización de la reforma

Habíamos dicho que la política es un universo de percepciones. En este sentido puede decirse también que es un universo de imágenes. En política la utilización de cierto lenguaje es siempre estratégico, también lo es la utilización de ciertas imágenes. Las palabras y las imágenes asociadas a una política, o a una reforma, le condicionan buena parte de sus posibilidades de éxito o de implementación efectiva.

En una reforma del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay, el lenguaje y las imágenes son instancias decisivas por varias razones. Ciertas palabras, o ciertas imágenes, tienen connotaciones precisas para los partidos políticos, y para cada una de las subculturas políticas en las cuales los partidos políticos circulan. En un área especialmente sensible como el de la Seguridad Social, los partidos aumentan o reducen su capital de adhesiones según la imagen y el discurso que sustenten con respecto a estos temas. Dicho de otra manera, ciertas imágenes y palabras hacen pagar costos políticos, mientras que otras generan réditos.

Una buena estrategia de visualización de una reforma de la Seguridad Social será entonces aquella que permita maximizar los beneficios políticos de los actores intervinientes y minimizar los costos. En el plano de las palabras, existen verdaderos términos-clave que no pueden soslayarse, como el adjetivo solidario. Una estrategia de marketing de una reforma de la Seguridad Social debe llegar a un pequeño léxico, suficientemente evaluado mediante una investigación cualitativa y cuantitativa, donde estén analizadas las connotaciones positivas y negativas de un conjunto de palabras asociadas con la Seguridad Social. De esta manera la presentación de la reforma podrá hacerse evitando resistencias mayores. La utilización adecuada del lenguaje también genera una actitud de mayor colaboración en los actores políticos que participan en la elaboración y en la legitimación de una reforma, pues facilita las negociaciones internas de estos actores frente a sus clientelas. La visualización de una reforma hace a ésta presentable o impresentable, frente a los actores encargados de legitimarla.

Otra parte fundamental de visualización, es el manejo que se hace de la imagen de todo el proceso productivo de la reforma. Los diferentes pasos que habíamos analizado en el rubro de procedimientos deben comunicarse. No es suficiente con que se generen consensos, y que se diseñe una reforma sobre la base de esos consensos. Es muy importante que sea reconocida publicamente la participación de todos los actores en el diseño y en la presentación de esa reforma. Al mismo tiempo la estrategia de marketing de esa reforma debe contemplar una serie de beneficios de imagen para los actores políticos participantes. De esta manera, mientras que con la utilización del lenguaje se reducen costos, con la imagen pública se comparten ganancias.

## Conclusión

La factibilidad política de una reforma de la Seguridad Social, depende de un conjunto relativamente amplio de factores. En este estudio nos hemos detenido en los principales. Los procedimientos, la gestión de las representaciones ideológicas, y las zonas de consenso o de disenso relativos con respecto de los contenidos. También hemos abordado las variables que intervienen en la implementación de una estrategia de marketing de políticas, en un contexto democrático y con las peculiaridades del Uruguay. El manejo adecuado de todos estos factores, permite encarar un proceso de reforma de la Seguridad Social con mayores probabilidades de éxito.

La dignidad particular de la seguridad social, construida por nuestra historia, hace que los procedimientos de formulación y de legitimación de un modelo de reforma, sean particularmente críticos. Hemos puesto el acento en la des-sectorialización del proceso de reforma, en el relevamiento y en la generación negociada de consensos, en la participación de todos los actores en el diseño y en la formulación de un modelo de reforma. Nos ha parecido importante también señalar las ventajas que presenta la

difusión pública de esos acuerdos, y sobretodo, la redistribución de costos y beneficios políticos entre todos los actores participantes.

Realizar una buena gestión de las representaciones ideológicas es, igualmente, un elemento estratégico en la suerte de una posible reforma de la Seguridad Social. La ideologización de un debate es, generalmente, la mejor manera de mantener el statu-quo. Encontrar caminos para neutralizar al máximo el componente ideológico, permite avanzar en el análisis y en la búsqueda de soluciones a los problemas. Curiosamente, la crisis de la izquierda no ha debilitado sus compuestos ideológicos, antes, más bien, los ha exacerbado, especialmente en el área de la seguridad social, que se ha convertido en el último refugio de la ortodoxia y de la pureza doctrinaria. En este ámbito, el prerequisite fundamental de circulación es el cuidado del lenguaje, que es el que dispara los contenidos defensivos ideológicos primarios.

La factibilidad de una reforma se vincula, por supuesto, a sus contenidos. Existen áreas de consensos claros, de consensos relativos, y otros de claros disensos y bloqueos. Los consensos definidos giran en torno, principalmente, a una reforma administrativa del Sistema de la Seguridad Social. La preocupación fundamental es evitar la evasión, y para eso, se piensa que el recurso a las historias personales, es un procedimiento idóneo para este fin, y también para proporcionar una transparencia importante a todo el funcionamiento del sistema. El Banco de Previsión Social y el PRONADE, ya están encaminados, de hecho, en esta vía. Por lo que sería difícil incluir este ítem como contenido de reforma, en todo caso puede figurar como una actividad en curso que concita apoyos.

Los consensos relativos pueden establecerse, en su núcleo más relevante, en torno a algún tipo de sistema mixto. Que contemple un nivel público con sistema de reparto y fondos complementarios de capitalización, de tipo privado. La postergación de la edad de retiro puede ser también un aspecto abierto a la negociación. Por último, un sistema en donde predomine la capitalización de tipo privado, se enfrenta a bloqueos imposibles de superar, en la presente situación política.

Tanto las consideraciones de procedimiento, como las zonas políticas de consensos y disensos, se toman en cuenta para proponer una cierta estrategia de marketing de una posible reforma. El uso de las palabras, evitar o apoyarse en ciertos estereotipos, el tránsito balizado por una ruta de consensos absolutos o relativos, el respeto por la intermediación partidaria, son coordenadas que permiten trazar las grandes líneas de esa posible estrategia.

Estas últimas consideraciones se han hecho, sin embargo, de una manera marginal, pues el marketing de una política requiere de estudios específicamente orientados a ese fin. En todo caso, tales estudios deberían estar apoyados en procedimientos cualitativos, posteriormente validados y ordenados por metodología cuantitativa.

Sería importante conocer en profundidad los valores, creencias y representaciones, que los individuos tienen, en su vinculación con el tema de la seguridad social. También las actitudes y comportamientos que derivan de esas ideas y sentimientos. Teniendo un conocimiento más fino de estos componentes subjetivos puede encaminarse, de una manera mucho más efectiva, una acción de difusión y legitimación social de la reforma que se diseñe en último término.

Por último, es importante señalar que deberían existir instancias, en donde los diferentes trabajos realizados en el presente estudio de la Seguridad Social, tuvieran la posibilidad de funcionar articuladamente, y de pasar del ámbito "teórico-estático" al "dinámico-práctico". La realización de seminarios de divulgación y debate, así como actividades orientadas de interacción entre los principales actores políticos y sociales, pueden ser opciones de interés en este sentido.

