



Diálogo Nacional sobre Seguridad Social

Montevideo - Uruguay - www.dialogoseguridadsocial.org



Diálogo Nacional sobre Seguridad Social

Informes y Documentos

Abril 2008



Diálogo Nacional sobre Seguridad Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

INDICE

Indice	3
Informes y participantes de las Comisiones Ejecutivas:.....	5
Mesa Temática 1: Demografía y Seguridad Social	9
I.- INTRODUCCIÓN	9
II.- CONSTATAACIONES.....	10
III.- RECOMENDACIONES.....	11
IV.- POLÍTICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	12
V.- POLÍTICAS DE CORTO PLAZO.....	13
Mesa Temática 2: Inclusión, Trabajo y Seguridad Social	17
Mesa Temática 3: Seguridad Social y Protección Social	23
INTRODUCCIÓN	23
1. SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO	23
2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y PROPUESTAS	24
Mesa Temática 4: Cobertura del Sistema de Seguridad Social	29
METODOLOGÍA	29
RÉGIMEN JUBILATORIO Y PENSIONARIO	29
PRESTACIONES DE ACTIVIDAD.....	31
Mesa Temática 5: Financiamiento del Sistema de Seguridad Social	35
CAPITULO I - Introducción	35
CAPITULO II - Situación actual y proyecciones de los ingresos administrados y la asistencia recibida.....	37
CAPITULO III – La financiación del Modelo Previsional vigente	39
Comisión Ejecutiva General ()	43
1 INTRODUCCIÓN.....	43
2 EL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL	43
3 METODOLOGÍA.....	44
4 LAS PROPUESTAS DE REFORMAS.....	45
4.1 Propuestas de corto plazo	45
4.1.1 <i>Perspectiva demográfica</i>	45
4.1.1.1 <i>Sobre la natalidad</i>	46
4.1.1.2 <i>Sobre la protección e integración de los adultos mayores:</i>	46
4.1.1.3 <i>Sobre la inmigración:</i>	47
4.1.2 <i>Perspectiva de la inclusión y la cobertura</i>	47
4.1.2.1 <i>Sobre el régimen jubilatorio</i>	48
4.1.2.2 <i>Sobre prestaciones de actividad</i>	49
4.1.3 <i>Perspectiva de la protección social</i>	49
4.1.3.1 <i>Sobre la niñez</i>	49
4.1.3.2 <i>Sobre la mujer</i>	50
4.1.3.3 <i>Sobre la vejez</i>	50
4.1.3.4 <i>Sobre la salud</i>	50
4.1.4 <i>Perspectiva sobre el financiamiento</i>	50
4.2 Propuestas de mediano plazo	51
4.2.1 <i>Perspectiva demográfica</i>	51
4.2.2 <i>Perspectiva de la inclusión, trabajo y la protección social</i>	52
4.2.2.1 <i>Sobre la vejez</i>	52
4.2.2.2 <i>Sobre las jubilaciones mínimas</i>	52
4.2.3 <i>Perspectiva sobre el financiamiento</i>	52
4.3 Propuestas de largo plazo	53

Informe Analítico sobre el Diálogo Nacional de Seguridad Social	55
Introducción.....	57
I. El Diálogo Nacional sobre Seguridad Social	57
1. Antecedentes	57
2. Formulación e implementación del DNSS	59
3. Metodología del Diálogo	60
II. Propuestas consideradas en el DNSS.....	61
1. Principios generales del sistema	62
2. Subsistema contributivo	64
3. Subsistema no contributivo.....	69
4. Financiamiento.....	70
5. Aspectos institucionales.....	70
6. Otras propuestas	71
III. Evaluación	71
1.1 Participación.....	71
1.2 Autoevaluación.....	76
IV. Conclusiones	79
Informe Descriptivo sobre el Diálogo Nacional de Seguridad Social.....	81
INDICE TOTAL DNSS:.....	83

INFORMES Y PARTICIPANTES DE LAS COMISIONES EJECUTIVAS:

1. **Demografía y Seguridad Social (MTD1).** Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD1. Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Miguel Heredia (PIT-CNT); Miguel Oliveros (Sector Empresario); Paulino Porras (ONAJPU); Leticia Pugliese (BPS); Daniel Radiccioni (INAMU-MIDES); Adriana Vernengo (MTSS)
2. **Inclusión, Trabajo y Seguridad Social (MTD2).** Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD2. Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Gabriel Lagomarsino (BPS); Gabriel Bourdin (OPP); Ramón Ruiz (PIT-CNT); Roberto Baz (MTSS); Nelson Penino (Sector Empresario)
3. **Seguridad Social y Protección Social (MTD3).** Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD3. Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Oscar Moreno (PIT-CNT); Alvaro Nodale (Sector Empresarial); Paulino Porras (ONAJPU); Christian Mirza y Milton Silveira (MIDES); Alvaro Rodríguez Azcúe (MTSS).
4. **Cobertura del sistema de Seguridad Social (MTD4).** Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD4. Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Rosario Oiz (PIT-CNT), Javier Verdino (Cámaras Empresariales), Victoria Tenenbaum (OPP), Analía Ardente y Gioia De Melo (MEF), José Luis Baumgartner (MTSS), Jimena Pardo (República AFAP); Gabriel Lagomarsino (BPS).
5. **Financiamiento del sistema de Seguridad Social (MTD5).** Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD5. Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Geza Stari (ONAJPU-BPS); Jimena Pardo (República AFAP); Gabriel Lagomarsino (BPS); Andrés Masoller (MEF); Daniel Delgado Sicco (Sector Empresario); Ramón Ruiz, Miguel Heredia y Cecilia Lara (PIT-CNT); Adriana Vernengo (MTSS).
6. **Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva General.** Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Geza Stari (ONAJPU-BPS); Jimena Pardo (República AFAP); Gabriel Lagomarsino (BPS); Elvira Dominguez (Sector Empresario); Ariel Ferrari (PIT-CNT); Alvaro Rodríguez Azcúe (MTSS), Gioia de Melo y Andrés Masoller (MEF); Victoria Tenenbaum (OPP).


**Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social**





Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social



Demografía y Seguridad Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Mesa Temática 1: Demografía y Seguridad Social

Informe de la Comisión Ejecutiva

Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD1, elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Miguel Heredia (PIT-CNT); Miguel Oliveros (Sector Empresario); Paulino Porras (ONAJPU); Leticia Pugliese (BPS); Daniel Radiccioni (INAMU-MIDES); Adriana Vernengo (MTSS)

La Comisión Ejecutiva, comenzó sus reuniones de trabajo el día 25 de setiembre de 2007, reuniéndose en forma consecutiva los días martes en la sede del MTSS – Ofic. 308, luego de 11 reuniones de trabajo, dio por concluida su actividad, al estar finalizado el presente informe, para su presentación en la sesión plenaria del Diálogo Nacional en Seguridad Social.

I.- INTRODUCCIÓN

La evolución de la estructura poblacional del Uruguay responde al proceso del envejecimiento progresivo que ha registrado nuestro país. Mientras que en 1908 teníamos una estructura piramidal con una base amplia, en 1963 se comienza a percibir el angostamiento de la base de la pirámide y el engrosamiento en la parte superior. Esto se da particularmente en el caso de las mujeres quienes tienen una sobrevida mayor que la de los varones¹.

Si contemplamos en perspectiva la evolución futura de la población uruguaya, en el período 2000-2050 podemos observar que en Uruguay el peso relativo del grupo de 15 a 64 años se va a ir reduciendo en función de los grupos extremos de la escala etárea. Este fenómeno adquiere particular relevancia en la población femenina reflejando el mayor peso relativo de mujeres en las edades avanzadas. La población uruguaya seguirá acentuando su proceso de envejecimiento en la primera mitad de este siglo².

En consecuencia, la población en edad de trabajar estará en el año 2050 sobrecargada de población inactiva. Este fenómeno se acentuará progresivamente a medida que avanza la edad y en el caso de la población femenina adquiere una relevancia especial, dado que las mujeres están menos insertas en el mercado laboral, generan por lo tanto menos derechos en relación con la seguridad social y viven más tiempo³.

La caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y la emigración como una constante estructural en la población se traducen en envejecimiento poblacional.

El envejecimiento poblacional se explica por:

- El mejoramiento de la esperanza de vida de la población uruguaya
- La reducción de la natalidad
- El proceso emigratorio de gente joven que compromete la capacidad reproductiva de la población

¹ Paredes, Mariana. Demografía Seguridad Social en Uruguay: Balance y perspectiva. 2007

² Ibidem.

³ Ibidem.

El envejecimiento es creciente en el país: Uruguay presenta la estructura demográfica más envejecida de América Latina, asimilable a los países desarrollados; la mitad de la población tiene más de 31 años; el 13 % tiene más de 65 y hay dos menores de 15 por cada persona de 65 y más. Desde el presente hasta el 2025 la vida media de los uruguayos aumentará en 5 años y se duplicará la población de 80 años y más, compuesta en un 66 % por mujeres⁴.

En el transcurso de las reuniones se mencionaron algunas hipótesis explicativas sobre el fenómeno de cambio poblacional en el país:

1. Estructura productiva - asociada a la producción ganadera extensiva que resulta poco propicia para sostener grandes volúmenes de población. Las sucesivas crisis económicas aceleran el proceso de migración selectiva.
2. Endogeneidad del fenómeno emigratorio - los fenómenos emigratorios inicialmente han respondido a razones económicas, pero luego comienzan a generar redes y comunidades de emigrantes que funcionan como factores de atracción y recepción de la emigración internacional.
3. Transformaciones en la esfera cultural y estructura de los hogares – surgen nuevos tipos de arreglos familiares como consecuencia de la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, el desarrollo de carreras profesionales y el control de la fecundidad. De acuerdo al trabajo de Wanda Cabella⁵ se perciben cambios en las pautas de nupcialidad y divorcio que también han incidido en la estructura de los hogares. En el año 2003, de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares, los tipos de hogares “unipersonal” (18,1%) y “pareja sola” (16,3%) tienen mayor peso que los hogares del tipo “pareja e hijos” (33,6%) y están conformados mayoritariamente por personas que sobrepasan los sesenta años. Dentro de los hogares que incluyen solamente pareja e hijos el 15% son hogares reconstituidos (al menos uno de los hijos no lo es de ambos miembros de la pareja). Los hogares monoparentales, principalmente con jefatura femenina, han aumentado su participación en los últimos años con motivo de la generalización del divorcio. A su vez, se observa un rezago en la maternidad así como un menor número de hijos en los hogares donde ambos padres están insertos en el mercado laboral.

II.- CONSTATAIONES

Si bien el Estado uruguayo es reconocido por el desarrollo de diversas políticas sociales - especialmente las del sistema de previsión social – se debe reconocer que éstas no han sido suficientes para apoyar a la familia en la tarea de cuidado de los miembros dependientes, de forma que la mujer, que es quien mayoritariamente desempeña ese rol, tenga la posibilidad de permanecer o incorporarse al mercado de trabajo.

El mercado no da respuesta a los requerimientos en forma suficiente, ni en la oferta de empleo, ni en la provisión de servicios sociales, no contemplando las necesidades de cuidado de los familiares dependientes (niños, adultos mayores, enfermos, personas con discapacidad).

⁴ Ibidem.

⁵ Cabella Wanda. “El cambio familiar en Uruguay una breve reseña de las tendencias recientes”. UNFPA Uruguay serie divulgación.

Estas carencias del estado y del mercado, llevan a que se se traspasen las responsabilidades del cuidado primordialmente hacia la esfera familiar; esfera en la que muchas veces se presentan dificultades para hacer frente a estas situaciones, entre otros motivos, por la baja eficacia de la cobertura (tanto por el alcance como por el bajo monto de las prestaciones).

Las estimaciones de la demanda de cuidados de la población uruguaya en función de la Escala Madrid⁶ indican que no sólo hoy existe un déficit de cuidado importante sino que cuando desaparezca el sostén que brindan las mujeres que no estaban incorporadas al mercado laboral, la problemática de la demanda de cuidados insatisfecha será un tema central.

De acuerdo a diversos estudios se pueden enumerar los siguientes problemas:

- Aumento de la relación de dependencia de los adultos mayores con respecto a las personas activas.
- Doble norma demográfica, por un lado baja fecundidad en los estratos socioeconómicos medios y altos, conjuntamente con tasas más altas de fecundidad en los estratos bajos.
- Falta de incentivos para tener hijos a las parejas pertenecientes a estratos medios y altos.
- Incremento de la maternidad adolescente, principalmente en los sectores socioeconómicos más carenciados que lleva a la reproducción intergeneracional de la pobreza y al aumento de hogares monoparentales con mujer jefa de hogar en dichos sectores.
- La desigual situación en las trayectorias laborales de hombres y mujeres conlleva al denominado “costo indirecto” de los niños o el “efecto hijos” originado en las dificultades que se le presentan a la mujer para el logro de la inserción laboral formal y continua.

III.- RECOMENDACIONES

A la hora de elaborar las políticas de seguridad social y otras se debería tener en cuenta:

- Definición de metas demográficas en las políticas publicas.
- El diseño de las políticas dirigidas a atender el envejecimiento de la población, deberá realizarse desde una perspectiva de género, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas mayores, los cuidadores familiares, las personas mayores con problemas de salud, las personas vulnerables y las personas mayores solas son mujeres.
- Incorporar la perspectiva de equidad intergeneracional a la hora de diseñar las políticas, de manera que se tengan en cuenta las problemáticas de todas las edades. Es necesaria una mayor orientación del pilar no contributivo con el fin de mejorar el impacto de la seguridad social en la reducción de la pobreza de grupos particularmente vulnerables como son aquellos excluidos del mercado laboral formal: mujeres o que, por razones de discapacidad e invalidez, no pueden contar con un ingreso en el mundo laboral.

⁶ Batthyány, Karina (2006) “Género y cuidados familiares ¿Quién se hace cargo del cuidado y la atención de los niños y de los adultos mayores?” en: *Familias en cambio en un mundo en cambio*, Clara Fassler (coord.)

- Las políticas públicas deben integrar criterios demográficos desde una perspectiva de dinámica demográfica (que tenga en cuenta la dinámica económica) para garantizar la efectividad de dichas políticas.
- Generar información para conocer los posibles efectos de las diferentes políticas públicas sobre las pautas demográficas.
- Priorizar la producción estadística y el análisis de la misma en el campo demográfico para poder lograr un mejor diseño e implementación de políticas públicas. Es necesario promover y reforzar al INE en sus cuadros técnicos con demógrafos.
- Incorporar medidas que al menos permitan: a) un aumento en la tasa de natalidad; b) disminuir las contradicciones entre maternidad y desarrollo personal de la mujer; c) una mayor equidad de género en cuanto a distribución de roles familiares.
- Sería de gran valor explorar nuevos roles de los adultos mayores para mejor aprovechamiento de su experiencia, capacidades, conocimientos en el campo educativo, laboral, así como en los servicios de cuidado.⁷

IV.- POLÍTICAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

1 - Promover cambios culturales

Se propone como líneas de trabajo, sensibilizar a la población a través de la educación formal y de los medios de comunicación para apoyar transformaciones en los valores socioculturales, como prevé el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) en su LEI (Línea Estratégica de Igualdad)10 y 25.⁸

Con la finalidad de compatibilizar carrera laboral y vida familiar, los cometidos fuera y dentro del hogar deberían repartirse en forma equitativa entre sus integrantes. Sin embargo la carga de las tareas domésticas ha recaído principalmente en las mujeres, con las consiguientes dificultades para acceder y progresar en el mercado de trabajo formal.

Para cambiar esta situación de inequidad se requiere de un proceso de ajuste y de cambio de patrones culturales entre géneros no solamente al interior de los hogares, sino en toda la esfera social. Promoviendo la participación efectiva y con poder de decisión de las mujeres y la acción de sus organizaciones, en los diversos ámbitos institucionales y en particular de seguridad social.

Para esto se presentan obstáculos de índole cultural, que tienen que ver con la construcción de identidades masculina y femenina. En esta construcción un aspecto clave es la división sexual del trabajo, donde las mujeres se encuentran en su mayoría reducidas a una esfera no valorada.

Sugerimos diseñar políticas que promuevan desde el Estado los necesarios cambios culturales.

- a) Que permitan compartir responsabilidades entre hombres y mujeres en lo que respecta al cuidado de niños, enfermos y adultos mayores.
- b) Considerar el *cuidado* de las personas como un derecho social y por lo tanto como responsabilidad social.

⁷ “Importante pero urgente”. Políticas de población en Uruguay. Editores: Juan José Calvo y Pablo Mieres.

⁸ Ley 18.104 “Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la R.O.U..

2 – Políticas de emigración

Se entiende que se deben analizar políticas que den soluciones al problema de la emigración, basadas fundamentalmente en la generación de empleo de calidad.

La emigración no es solo por un motivo salarial, sino también por la falta de oportunidades laborales. La orientación, capacitación y formación profesional se debe dirigir hacia los requerimientos del mercado de trabajo; debiendo estar en sintonía con los procesos de inversión, innovación tecnológica y nuevos procesos productivos. El Estado, los empleadores y trabajadores son quienes, desde sus distintos ámbitos, deben trabajar en forma coordinada para lograr este objetivo.

V.- POLÍTICAS DE CORTO PLAZO.

1 - Se sugiere diseñar políticas que apunten a la atención de los adultos mayores, especialmente a los dependientes y de avanzada edad:

- El fomento a los sistemas de apoyo a la familia. Implementación de servicios de cuidados domiciliarios.
- La creación de servicios en la comunidad acorde a las necesidades identificadas de los adultos mayores, por ejemplo centros diurnos.
- La integración de adultos mayores con otros grupos etáreos en experiencias de trabajo intergeneracionales.
- La integración de adultos mayores a propuestas de formación que le permitan producir en otros campos, como por ejemplo las artes.
- La reestructura del modelo residencial, en procura de la mejora de la calidad de los servicios que ofrecen, así como su transformación en servicios integrados en la comunidad, en tanto prestadores de otros servicios tanto hacia los adultos mayores, como a las familias con adultos mayores a cargo.

2 - Inmigración: se debería implementar una agenda de investigación para evaluar la conveniencia, corrección y ampliación de las siguientes ideas:

- Mejorar el registro y la generación de información sobre el flujo migratorio.
- Una política inmigratoria que atienda algunos flujos ya existentes y poco conocidos de inmigración actual, particularmente argentinos, brasileños y andinos.

3 - Integración del adulto mayor

- a) Analizar la viabilidad de incorporar en futuras reformas educativas, que las escuelas de tiempo completo puedan convertirse en una vía para aprovechar las capacidades de las personas de mayor edad, especialmente como apoyos a la tarea docente en materia de enseñanza de la lengua y en el cuidado de los niños menores.
- b) Analizar la viabilidad de incorporar a los adultos mayores en la esfera productiva, tanto en las empresas privadas como en los organismos públicos, otorgándoles el rol de transmisores de conocimiento y experiencia. Esto puede enmarcarse en el análisis de propuestas de retiro parcial y trabajo a tiempo parcial.

4 - Natalidad

Coincidimos en que la baja natalidad es un problema para el sostenimiento del sistema de seguridad social en el Uruguay. No obstante sería conveniente profundizar en estudios en la materia, habida cuenta de la divergencia de opiniones entre los especialistas en demografía, y evaluar si la solución a este problema es la implementación de políticas de promoción de la natalidad.

En caso de que se concluya que las políticas impactan positivamente, las mismas deberían focalizarse en los sectores medios de la sociedad uruguaya. Las propuestas deberían pasar por el entrelazamiento de programas de salud, educación y seguridad social, que formen parte de políticas de corto y de largo plazo. Para ello se debe buscar la coordinación permanente y efectiva entre los organismos, públicos y privados, que aplican políticas sociales dirigidas a la mujer y la familia para implementar acciones en común. Asimismo, debería buscarse la complementación entre las políticas sociales y productivas.

La mejora de la prestación de servicios de guarderías, tanto públicas como privadas, podría funcionar como incentivo para la toma de decisión de tener hijos en sectores medios. Se propone la creación de guarderías para padres y madres jóvenes que estudian y/o trabajan y donde en la búsqueda de soluciones deberían participar todos los actores involucrados.

Se propone adecuar la legislación vigente para que hombres y mujeres tengan una distribución equitativa de las responsabilidades familiares mediante el acceso a tiempo para el cuidado de los/as hijos/as de manera igualitaria. Asimismo, se debe dar reconocimiento a los vínculos entre el trabajo en la esfera productiva y la reproducción social, como lo indica el Convenio 156 de OIT ratificado por Uruguay, garantizando la no discriminación a las prestaciones médicas y monetarias de maternidad.

5 - Incidencia de la esperanza de vida en las bases técnicas para el cálculo de los Valores Actuales Actuariales.

Garantizar la no discriminación por sexos en el cálculo de las prestaciones en el régimen de capitalización individual.



Inclusión, Trabajo y Protección Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Mesa Temática 2: Inclusión, Trabajo y Seguridad Social

Informe de la Comisión Ejecutiva

Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD2, elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Gabriel Lagomarsino (BPS); Gabriel Bourdin (OPP); Ramón Ruiz (PIT-CNT); Roberto Baz (MTSS); Nelson Penino (Sector Empresario)

Los diseños de los programas tradicionales de seguridad social en Uruguay descansan fuertemente en la vinculación de las prestaciones con la participación en el mercado formal de trabajo. Los cambios operados en éste han determinado que una proporción importante de trabajadores, tienen una inserción inestable o precaria en el mercado formal de trabajo y por lo tanto dificultades para acceder a las prestaciones de seguridad social.

Esta situación ha sido reflejada en el documento de base de la mesa 2 elaborado por la Universidad de la República, del cual extraemos los siguientes pasajes:

“La población en edad activa queda fuera del sistema cuando no se inserta en el mercado laboral, cuando lo hace pero está desocupada sin cobertura del seguro de desempleo, o cuando está ocupada pero no cotiza (informalidad).

Según datos de la primera mitad de la década de 2000, alrededor de la mitad de las personas de 20 a 59 años no son contribuyentes al sistema ya sea por no tener participación laboral o estar desocupados o trabajar en la informalidad. Para algunas personas, estas situaciones son frecuentes por lo que se puede decir que tienen un vínculo intermitente (o débil) con el sistema de seguridad social que compromete la generación de derechos a prestaciones. Si bien la inclusión y exclusión son conceptos que abarcan más aspectos, estos vínculos débiles son un indicador a tener en cuenta para detectar grupos con problemas crónicos de inserción en el mercado laboral y el sistema de seguridad social.”

Diversos estudios (**CEPAL, ERT⁹**) partiendo de los registros de la historia laboral del BPS, han puesto en evidencia que la amplia cobertura que hoy goza el país en materia de prestaciones de jubilaciones y pensiones, corre riesgo de perderse si no se producen cambios.

Coincidentemente con lo anterior, uno de los objetivos del Dialogo Nacional es la creación de insumos para eventuales reformas de futuro, pero también la consideración de ciertos aspectos del sistema, modificables en el corto plazo.

Parece claro que la reforma global de los parámetros de acceso a la jubilación, es una tarea de mediano o largo plazo y que, además, debe ser realizada en el marco de la reforma de otros aspectos del sistema.

En tal sentido, la tarea de esta Comisión Ejecutiva, como parte integrante del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, consiste entonces en indicar, a modo de reseña, los elementos que fueran señalados en el transcurso de la Mesa Temática: Inclusión, Trabajo y Seguridad Social, por los distintos participantes, como parte de una eventual reforma global, y de los que podrían citarse los siguientes:

⁹ Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS

- Revisión de los parámetros de acceso a las prestaciones de IVS.
- Definición de los espacios que deben tener los sistemas contributivo y no contributivo dentro del sistema de seguridad social.
- Estudio de acciones de género que disminuyan la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a las prestaciones de seguridad social.

En el plano de las posibles reformas de corto plazo, las modificaciones a considerar deben tender a flexibilizar el acceso a la jubilación para aquellos trabajadores que se encuentran en determinadas condiciones y que por los motivos expuestos, no tuvieron una continuidad laboral formal que les permita completar los 35 años de servicio requeridos por la ley.

En tal sentido se consensó en el seno de esta Comisión Ejecutiva, recomendar la elevación al Poder Ejecutivo de una sugerencia en el sentido de disminuir los años de servicio requeridos por la actual normativa, es decir, reducir la exigencia de 35 a 30 años, en determinadas condiciones y previo estudio del impacto financiero en el corto plazo, y de la sustentabilidad financiera de mediano y largo plazo del subsistema de IVS Administrado por el BPS.

No obstante los acuerdos alcanzados, las Organizaciones participantes de esta Comisión Ejecutiva coinciden en dejar establecida la posibilidad para que cada una de ellas realice planteamientos adicionales a tales acuerdos.

En tal sentido, la delegación del PIT-CNT no deja ninguna constancia y reafirma en todos sus términos el contenido de la Propuesta Alternativa.

Por su parte la delegación empresarial deja la siguiente constancia: El sector empresarial insiste en su convicción de que el desarrollo económico y la creación de empleo constituyen la forma de seguridad social más segura para la población. Y, si la mejor seguridad social es el empleo, el empleo se genera en la medida que tengamos empresas rentables y reglas de mercado claras que no distorsionen la competencia leal. Para eso deben ser competitivas y eso se logra con más productividad y con menos presión fiscal sobre las empresas y las familias.

Mantener los niveles de inclusión social requiere concebirla a partir de la generación de empleo genuino disminuyendo progresivamente la aplicación de políticas asistencialistas.

Toda eventual reducción de requisitos de acceso, en particular la disminución del período mínimo de calificación, deberá hacerse sobre la base del mantenimiento de los equilibrios actuariales, y deberá estar precedida de estudios sobre el impacto financiero en el mediano y largo plazo.

La delegación empresarial condiciona su acuerdo a la propuesta, al aporte efectivo documentado en el Registro de la Historia Laboral, como forma de probar los años de trabajo, a partir de 1.04.1996, rechazando cualquier mecanismo por el cual se proceda a habilitar procedimientos de prueba de servicios mediante declaraciones testimoniales. La Ley 17.556 de 18.09.2002 prevé como forma de notificación el emplazamiento público. La omisión de la notificación de la Historia Laboral, implica que el BPS está incumpliendo una obligación legal, que deja abierta la vía para que, sin límite, pueda discutirse la información registrada.

Si quiere atenderse la situación de desempleo de personas próximas a la edad de retiro, el instrumento no debe ser bajar la edad de jubilación, sino estructurar un programa de seguro de desempleo específico. La señal de permitir la jubilación con menos de 60 años es mala para la sociedad y para los agentes económicos.

Toda eventual reducción de requisitos de acceso a prestaciones de IVS, en particular la disminución del período mínimo de calificación, deberá hacerse sobre la base de una tasa de reemplazo establecida técnicamente a través de cálculos actuariales, pues una tasa porcentual uniforme altera la equidad individual.

Es razonable pensar en permitir el acceso a la jubilación en un nivel intermedio de años de trabajo. A partir de la causal común en 60 años de edad y 35 de servicios, se entiende adecuado diseñar una causal móvil con 65 años de edad y 30 de servicios, reduciendo 3 años de servicios por cada año de edad que supere los 65 años al cese, hasta alcanzar los requisitos de la causal por edad avanzada.

60	35
65	30
66	27
67	24
68	21
69	18
70	15

La reducción del aporte patronal no se plantea como un subsidio, sino como una política permanente de superación de barreras a la formalización y desgravación del factor trabajo.

Si bien se comparte la necesidad de introducir ajustes y modificaciones en la actual normativa, no parece razonable incrementar significativamente los recursos públicos asignados a las personas mayores. Todos los estudios demuestran que en Uruguay los sectores de mayor vulnerabilidad se encuentran en la infancia y la adolescencia, no en las personas mayores. Si Uruguay no prioriza la infancia y juventud, y los servicios públicos asociados, en particular alimentación, salud y educación, el futuro desarrollo del país como sociedad integrada está fuertemente comprometido.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social



Seguridad Social y Protección Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Mesa Temática 3: Seguridad Social y Protección Social

Informe de la Comisión Ejecutiva

Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD3, elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Oscar Moreno (PIT-CNT); Alvaro Nodale (Sector Empresarial); Paulino Porras (ONAJPU); Christian Mirza y Milton Silveira (MIDES); Alvaro Rodríguez Azcúe (MTSS).

INTRODUCCIÓN

La Comisión Ejecutiva se reunió en cuatro oportunidades. Analizó y discutió los documentos correspondientes a la mesa temática de *Seguridad Social y Protección Social*. Se acordó ensayar un breve diagnóstico, para luego abocarse a la formulación de las propuestas consideradas en el desarrollo de la mesa, desglosándolas en planteos de corto, mediano y de largo plazo. En términos generales, se obtuvieron importantes consensos y en aquellos puntos en los que nos se alcanzó, se hicieron constar los diferentes enfoques.

1. SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO

1.1. Breve caracterización del Estado de Bienestar uruguayo

Nuestro país estructuró, desde fines del siglo XIX y comienzos del XX, la cobertura de las contingencias sociales, a partir del trabajo dependiente formal. Adoptó la técnica de los seguros sociales siguiendo el modelo profesional o bismarckiano. Al mismo tiempo, complementó el diseño de protección con prestaciones no contributivas a la vejez y a la invalidez, y con políticas públicas universalistas en el plano de la educación y la salud, extendiendo significativamente el acceso a la vivienda.

1.2. La reforma del sistema IVS de 1995

La reforma del sistema jubilatorio de 1995 (ley N° 16.713), entre otros cambios relevantes, introdujo modificaciones que hicieron más restrictivo el acceso a las jubilaciones por dos vías:

La forma de acreditar los servicios (creación de la Historia Laboral); b) los requisitos para acceder a las diferentes causales jubilatorias (causal común y por edad avanzada). Paralelamente, los sucesivos gobiernos llevaron adelante políticas laborales flexibilizadoras que, en los hechos, provocaron la precarización del mercado de trabajo, y consecuentemente impactaron en la disminución de la cobertura social.

1.3. La situación actual

Los actores sociales observan la situación actual desde diferentes perspectivas. El sector empresarial entiende que existe una adecuada cobertura cercana al cien por ciento y por tanto no se presenta un problema de cobertura. Los trabajadores en cambio, estiman necesario que se introduzcan reformas sustantivas al actual sistema previsional mixto para facilitar el acceso a la cobertura. Un tema específico,

en el que también se advierte una valoración diferente entre los diferentes actores sociales, refiere a la historia laboral. Los trabajadores consideran que se trata de un mecanismo que facilita el saneo de situaciones irregulares, mientras que los empresarios entienden que su diseño es correcto. No obstante, consideran que el incumplimiento de la obligación de notificar la historia laboral no contribuye con la seguridad jurídica, y en los hechos opera como una flexibilización a la rigidez que se le atribuye.

Los representantes gubernamentales consideran imprescindible continuar avanzando en el fortalecimiento del sistema contributivo, con el desarrollo de una política laboral funcional a dicho objetivo que fomente el trabajo registrado. Al mismo tiempo, ha propiciado iniciativas destinadas a brindar protección a los sectores más pobres como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Más recientemente, ha diseñado el Plan de Equidad que busca reconfigurar el sistema de protección social uruguayo, sobre la base de dos pilares; por un lado los componentes estructurales de la matriz de bienestar (el conjunto de las políticas públicas de carácter universal y en consecuencia, signadas por las reformas sociales en curso) y por otro, una red - renovada y transformada - de asistencia e integración social que responde a los desafíos contemporáneos de la cuestión social, dando cuenta de los problemas, nuevas necesidades y demandas sociales.

Los representantes gubernamentales y sociales coinciden en señalar que las situaciones más críticas, desde el punto de vista social, se verifican en amplios sectores de la infancia y en un colectivo de personas de la tercera edad.

1.4. Perspectivas de mediano plazo

Estudios recientes revelan que, de mantenerse el régimen de causales jubilatorias actualmente vigente para las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, en el mediano plazo habrá dificultades reales de acceso a la jubilación para vastos sectores de la sociedad. Esa situación afectaría con mayor intensidad a los sectores de menores ingresos y a las mujeres.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y PROPUESTAS

2.1. Aspectos conceptuales

Existen consensos en los siguientes lineamientos conceptuales:

- El trabajo formal debe ser promovido y la política de ampliación de derechos social debe evitar generar incentivos al informalismo.
- Debe evitarse el riesgo de la discrecionalidad política y el clientelismo en la administración de las prestaciones.
- Es necesario promover una cultura de la evaluación de impacto (ex-ante) de los programas sociales. Dicha evaluación debe considerar, entre otros aspectos, los sociales, institucionales y financieros.

En relación a la circunstancia que genera el derecho a la protección social, el sector de los trabajadores consideró que es el trabajo, mientras que el sector de los empresarios se inclinó por atribuírselo al trabajo y la cotización al sistema.

2.2. Las propuestas

En función del diagnóstico efectuado y de los aspectos conceptuales indicados precedentemente la Comisión Ejecutiva entiende conveniente formular las propuestas que se detallan a continuación.

2.2.1. Propuestas de corto plazo

Sobre la niñez:

Apoyar el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, por el que se fortalece el programa de *asignaciones familiares*, mejorando el monto de la prestación, condicionado al cuidado de la salud y al cumplimiento de metas en el sistema educativo.

Sobre la vejez:

- Apoyar el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, por el que se crea un programa de *Asistencia a la vejez*, para aquellas personas que cuenten con 65 o más años de edad, y que no reúnen los requisitos para el acceso a una prestación jubilatoria por el sistema contributivo, al mismo tiempo que se encuentren en situación de pobreza extrema.
- Promover algún tipo de iniciativa legal que facilite o flexibilice el acceso a la jubilación con menos años de servicios que los exigidos en la legislación vigente.

Sobre la mujer:

- Implementar soluciones que permitan contemplar la menor densidad de cotización de la mujer a causa del tiempo destinado a los cuidados familiares. Promover políticas de conciliación de la vida laboral, social y doméstica. Promover, en el régimen de capitalización individual, el uso de tablas de expectativa de vida comunes para hombres y mujeres.

El sector empresarial considera que sería conveniente impulsar un marco jurídico que permita, a las personas encargadas de la atención a familiares o cuidados del hogar a título gratuito, aportar al sistema de previsión social en forma voluntaria.

Sobre la salud:

- Acelerar el proceso de inclusión de jubilados y pensionistas (del sistema contributivo, como del no contributivo) en el Sistema Nacional Integrado de Salud.

Sobre las comisiones de las AFAPs:

Abatir el costo de las comisiones en general y muy especialmente para los trabajadores con bajos salarios.

El sector trabajador considera que en este punto la solución de fondo pasa por la supresión de las AFAPs.

2.2.2. Propuestas de mediano plazo

Sobre la vejez:

Revisar el marco jurídico de las pensiones a la vejez con el propósito de facilitar el acceso a la cobertura.

Sobre las jubilaciones mínimas:

Sin perjuicio de los avances alcanzados en materia de pasividades mínimas, sea por los ajustes diferenciales como por el aumento de las jubilaciones mínimas, se estima conveniente promover una revisión general de las jubilaciones mínimas y de las prestaciones a la vejez no contributivas.

2.2.3. Horizonte de largo plazo

- La Protección Social debe ser vista globalmente, tanto en las prestaciones que suponen transferencias monetarias, como otras prestaciones en especie (educación, salud, vivienda, alimentación, recreación, etc.).
- Los cambios ocurridos en la sociedad, tanto en el mercado de trabajo como en la familia, nos muestran que la estructura de riesgos no se corresponde con el diseño de cobertura actual. Esa circunstancia hace necesario ajustar la cobertura social a las contingencias sociales actuales y futuras.
- Para ello sería conveniente tender, de manera gradual, hacia la conformación de un nuevo paradigma de protección social, que a partir del desarrollo institucional, jurídico y cultural conquistado, complemente eficientemente en forma integral el sistema contributivo con prestaciones no contributivas.
- El inicio del proceso indicado, debería estar precedido del examen de viabilidad social, política y fiscal de un sistema de Renta Básica Universal.
- El diseño de ese nuevo modelo debería especialmente evitar la creación de incentivos al trabajo informal.
- En definitiva, se parte de un diseño donde el eje central es el sistema contributivo, estructurado a partir del trabajo, con un componente no contributivo de carácter residual; y se estima conveniente que tienda, gradualmente, hacia un nuevo diseño que equilibre los componentes contributivo y no contributivo de manera diferente.



La Cobertura del Sistema de Seguridad Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Mesa Temática 4: Cobertura del Sistema de Seguridad Social

Informe de la Comisión Ejecutiva

Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD4, elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Rosario Oiz (PIT-CNT), Javier Verdino (Cámaras Empresariales), Victoria Tenenbaum (OPP), Analía Ardente y Gioia De Melo (MEF), José Luis Baumgartner (MTSS), Jimena Pardo (República AFAP); Gabriel Lagomarsino (BPS).

METODOLOGÍA

Esta comisión sesionó en cuatro reuniones, para las cuales fueron citados todos los organismos y entidades designados para integrarla.

Reconociendo la amplitud de la temática correspondiente a esta Mesa y teniendo en cuenta que varios de los temas tratados en el Diálogo Nacional de Seguridad Social, seguramente han sido abordados por más de una comisión ejecutiva, se acordó concentrar el análisis y las propuestas en los programas contributivos.

Partiendo de las consideraciones y diagnósticos efectuados en el transcurso de las reuniones correspondientes a la Mesa IV, esta Comisión procuró hallar los mayores consensos posibles, y ellos son el objeto del presente informe.

Cabe puntualizar, asimismo, que toda iniciativa de reforma que recogiera medidas de corto y mediano plazo como las que aquí se proponen, debería considerar el interrelacionamiento y la necesaria articulación entre ellas.

Por último, ha de precisarse que la validez o permanencia de tales medidas se encuentra condicionada por el diseño que, en definitiva, se dé a todo el sistema.

RÉGIMEN JUBILATORIO Y PENSIONARIO

Desde el inicio de la discusión sobre este tema, fue posible establecer consenso en torno a los siguientes puntos:

- la necesidad de flexibilizar el acceso a la jubilación;
- que la exigencia de 35 años de servicios como mínimo infranqueable para acceder a una jubilación común, aparece como demasiado rigurosa;
- que toda iniciativa de flexibilización debe ser precedida de un estudio económico actuarial sobre su viabilidad y sostenibilidad.

Los representantes de las cámaras empresariales y del PIT – CNT dejaron constancia de sus respectivas propuestas.

Así, el representante del sector empresarial presentó las siguientes:

- sin perjuicio de mantenerse las causales actuales, acompañar edad de retiro y años de servicios, habilitando la jubilación con 65 años de edad y 30 de trabajo y exigiendo 3 años menos de servicios por cada año de edad adicional, hasta llegar a 70 años y 15 de servicios (jubilación por edad avanzada);
- premiar a quien ha aportado efectivamente, con una bonificación del 20 % en sus años de servicio, de modo que 30 años aportados valgan por 36 trabajados.

Por su parte, la representante del PIT – CNT expresó que:

- la causal común debe configurarse con 60 años de edad y 30 de servicios, y si bien debe analizarse su impacto, no han de disminuirse las actuales tasas de reemplazo;
- los trabajadores cesados con más de 50 años de edad deben ser contemplados mediante soluciones específicas - por ejemplo, a través de una jubilación anticipada, o bien mediante un seguro de paro extendido.

Tras un fructífero debate, se logró consenso en cuanto a realizar las siguientes propuestas:

1. se implemente, como reforma parcial en el corto plazo, la habilitación del acceso a una jubilación con treinta años de servicios, teniendo en cuenta su consistencia con los restantes parámetros;
2. se estudie, también como modificación para el corto plazo, que, tras la cesantía de un trabajador próximo a la causal jubilatoria y mediante acuerdo con la empresa, se pueda computar y aportar durante el período subsiguiente como si aquél hubiera trabajado, hasta que configure causal;
3. en el corto plazo, se analice contemplar la situación de las mujeres que, por razón de sus cargas familiares, tienen discontinuidades en su historia laboral, valorando la pertinencia de que tales interrupciones tengan un tratamiento diferencial en cuanto a cómputo de servicios;
4. para el mediano plazo, se evalúe la posibilidad de incluir una jubilación a tiempo parcial, para acceder a la cual se requiera acuerdo de partes e ingreso de nuevo personal a la empresa, debiendo ponerse especial cuidado en el diseño de este mecanismo a los efectos de que sea verdaderamente eficaz y no se preste a abusos.

PRESTACIONES DE ACTIVIDAD

En cuanto al seguro de desempleo, la representante del PIT – CNT propuso, como medidas de corto plazo:

- el aumento en el porcentaje básico de cálculo del subsidio, elevándolo a un 60 % del salario calculado conforme a la normativa vigente;
- extender de 12 a 24 meses el período previo al desempleo, en que deben haberse cumplido los 6 meses o 150 jornadas de trabajo, o percibido las 6 BPC (según se trate de trabajadores mensuales, jornaleros o destajistas), que habilitan la percepción del beneficio;
- en los casos en que la persona hizo uso de la totalidad del período subsidiado, disminuir de 12 a 6 meses el lapso que debe dejar transcurrir antes de acogerse nuevamente al beneficio;
- establecer la debida coordinación las políticas activas y pasivas de empleo.

Asimismo, respecto del subsidio por enfermedad, propuso que el mismo se eleve hasta igualarlo con el del subsidio por desempleo (actualmente, 8 BPC).

El representante del sector empresarial manifiesta que el seguro de desempleo debe continuar con el financiamiento actual, en el entendido que los aportes personales han aumentado más de lo deseable y los aportes patronales, sobretudo por la incidencia del complemento de cuota mutual, se encuentran en niveles superiores a lo soportable.

Luego de un intercambio de ideas en relación con estos beneficios, se arribó a un consenso en torno a las siguientes propuestas - con la abstención por parte de República AFAP, en virtud de la temática de que se trata:

- estudiar la viabilidad de tender hacia la armonización de las disposiciones relativas a los topes de los subsidios por desempleo y por enfermedad, en el entendido de que éste último resulta muy bajo;
- revisar en su totalidad el diseño del programa de seguro por desempleo, analizando cuestiones tales como si las prestaciones han de ser decrecientes a lo largo del tiempo, si su monto o período de pago han de vincularse con la extensión del lapso previo de labor, su ámbito subjetivo, el régimen de prórrogas, el tratamiento de los desempleados mayores de 50 años, el régimen de incompatibilidades, y las medidas que habrían de adoptarse para lograr un mayor nivel de integración entre las políticas activas y pasivas de empleo.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social



Financiamiento del Sistema de Seguridad Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Mesa Temática 5: Financiamiento del Sistema de Seguridad Social

Informe de la Comisión Ejecutiva

Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva sobre la MTD5, elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Geza Stari (ONAJPU-BPS); Jimena Pardo (República AFAP); Gabriel Lagomarsino (BPS); Andrés Masoller (MEF); Daniel Delgado Sicco (Sector Empresario); Ramón Ruiz, Miguel Heredia y Cecilia Lara (PIT-CNT); Adriana Vernengo (MTSS).

PRIMERA REUNIÓN 13/2/08 –	15.30 hs.
SEGUNDA REUNIÓN 19/2/08 –	16.30 hs.
TERCERA REUNION 26/2/08 –	17.00 hs.
CUARTA REUNIÓN 3/03/08 -	15:00 hs.

CAPITULO I - Introducción

Las fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad no son ajenas a los objetivos que los mismos persiguen ni a las distintas modalidades teóricas o concretas en que dichos sistemas se sustentan. Así, en un extremo, un modelo como en el neozelandés cuya impronta es el usufructo del beneficio a partir de determinada edad por el solo hecho de ser ciudadano, tiene su corolario lógico de ser financiado por impuestos generales a cargo de toda la población según su capacidad contributiva. En otro extremo, el modelo alemán se sustenta principalmente por las contribuciones sobre la nómina salarial de empleados y empleadores y los beneficios tienen una relación importante con las contribuciones realizadas durante la vida laboral de los trabajadores, sin perjuicio de los factores redistributivos que se incorporan en el modelo.

En el medio, o más inclinados a un lado o hacia otro, coexisten actualmente en los distintos países modelos mixtos de financiamiento en el sentido que la seguridad social, entendida como un todo, se financia en parte por contribuciones y en parte por transferencias de rentas generales, muchas veces según la naturaleza de los distintos programas o, en otros casos, un mismo programa se financia por ambas fuentes. En muchos de estos sistemas la financiación derivada de rentas generales se destina a financiar pilares básicos no contributivos (focalizados, universales selectivos o universales), no siendo excluyente que también existen en ellos pilares contributivos obligatorios.

Las distintas formas de financiamiento que se observan actualmente en el mundo, son el resultado de la evolución histórica de la seguridad social, de factores culturales específicos de las sociedades, de correlaciones políticas y sociales, de la inserción internacional de los países, de la mayor complejidad que fueron adquiriendo las sociedades, entre otros factores.

Uruguay desde temprano adoptó el modelo bismarckiano de seguridad social, el derecho a las prestaciones tenía como base la pertenencia al mercado formal de trabajo y el financiamiento provenía de las contribuciones de empleadores y empleados. No obstante la existencia de prestaciones no contributivas, siempre supusieron un residuo del sistema.

En la década del 70 la “pureza” de este modelo se empieza a resquebrajar. En el marco de una reforma tributaria donde se define al IVA como el principal impuesto del país, se decide eliminar los aportes sobre los salarios a los programas de Asignaciones Familiares y de Seguro de Desempleo. No obstante el derecho a los programas nombrados seguía estando en función de aportar a la seguridad social y por lo tanto a la pertenencia al mercado formal del trabajo.

Es recién en el año 1999 que se inicia y posteriormente en el año 2004 que se expande, el derecho a la asignación familiar con independencia de realizar aportes al BPS, en un programa focalizado para hogares de menores recursos.

El modelo de seguridad o, más ampliamente, de protección social en el país, comenzó a mostrar importantes fisuras por pérdida de cobertura. Las modificaciones sustanciales ocurridas en el mercado laboral en las últimas décadas, con mayor desempleo, informalidad y precariedad de trabajo. Lo cual sumado al endurecimiento en las condiciones de acceso a las prestaciones en el sistema IVS de mediados de los 90, dieron como resultado que una proporción importante de la población quedara fuera del sistema al no encontrarse contribuyendo a la seguridad social, en particular los sectores menos favorecidos de la sociedad. Con ello se desamparó del derecho a las prestaciones de corto plazo a esas personas y se comprometió su derecho a las prestaciones de largo plazo.

El plan de emergencia ocupó un espacio destinado a brindar cobertura inmediata y transitoria a los más desfavorecidos de los desfavorecidos y sus programas se sustentaron financieramente en transferencias públicas.

Finalmente, este año (2008) comenzó el nuevo programa de Asignaciones Familiares, que aspira a cubrir a más de la mitad de los menores y adolescentes uruguayos en una modalidad clara de transferencias públicas de financiamiento y destinado a los hogares con relativamente menores ingresos o en vulnerabilidad social.

Los desafíos del financiamiento que enfrenta el país están estrechamente ligados con los desafíos de brindar protección social al conjunto de la población.

En el diálogo social se exploró con intensidad como enfrentar los desafíos de cobertura de seguridad o protección social para todos. El rico intercambio permitió compartir visiones, conocimientos e ideas. Será necesario seguir indagando y buscando los más amplios consensos en tal sentido. Se pudo constatar preocupación por la equidad del sistema, dada la estructura de financiamiento del mismo, y en especial del régimen amparado por el BPS; en este sentido, el peso de la contribución de tributos generales al régimen amparado por dicho organismo es elevado en comparación con el peso de las prestaciones de carácter no contributivo en el total de erogaciones. El financiamiento a través de impuestos generales proviene tanto de personas que recibirán una prestación del régimen, como de personas que no, así como de afiliados a otros sub-sistemas. Adicionalmente, dadas las características del sistema, muy asociado al mercado de trabajo, aquellas personas que presentan problemas en dicho mercado (en general de bajos ingresos) tienen mayor probabilidad de no acceder a prestaciones del sistema, acentuando la falta de equidad del mismo, dada la financiación.

Cualquier sistema que se defina como modificación estructural al sistema actual deberá partir de lo que existe actualmente. No es posible plantear un paradigma en abstracto. Las transformaciones, en particular en lo que refiere a las prestaciones de largo plazo, necesitan un prolongado tiempo de maduración. Los costos de la transición asociados a dichas modificaciones suelen ser muy importantes si aquella no esta bien planificada.

Las modalidades de financiamiento que habrá que adoptar dependen de las definiciones que el país vaya tomando respecto a su sistema de protección social. Pero dichas definiciones deberán tomarse cuando se hayan analizado las modalidades, impactos, costos y beneficios de las mismas.

En el largo plazo:

¿qué espacio ocupará el régimen contributivo dentro del sistema?

¿qué espacio tendrá un régimen de transferencias y a quién estará destinado?

¿cuáles vínculos existirán entre un régimen y otro de tal manera que los incentivos sean los adecuados?

¿qué nuevos estudios o investigaciones hacen falta para resolver estas cuestiones?

En el corto plazo:

Estudiar una medida de flexibilización de acceso al sistema IVS que compatibilice con cualquier decisión de mayor alcance. Evaluar los costos, viabilidad y financiamiento de la misma así como la ampliación de la cobertura que la misma supondría.

Evaluar y considerar, el efecto que el aporte complementario de la cuota mutual tiene en particular sobre las pequeñas y microempresas y sus consecuencias sobre el empleo.

CAPITULO II - Situación actual y proyecciones de los ingresos administrados y la asistencia recibida

CUADRO 1 - INGRESOS TOTALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL						
ANO	2006	2005	2004	2003	2002	2001
	COMO % DEL PBI					
	BANCO DE PREVISION SOCIAL					
Ingresos (propios + imp.af.)	10,2	9,6	8,6	8,9	9,9	10,5
	CAJA BANCARIA					
Ingresos	0,9	1,0	1,0	1,5	1,8	1,4
	CAJA DE PROFESIONALES UNIFERSITARIOS					
Ingresos	0,5	0,5	0,5	0,8	1,0	0,6
	CAJA NOTARIAL					
Ingresos	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
	CAJA POLICIAL					
Ingresos	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
	CAJA MILITAR					
Ingresos (propios + cargo RG)	0,2	0,6	0,2	0,2	0,2	0,3
INGRESOS TOTALES	12,1	12,2	10,8	11,8	13,3	13,1

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por el INE

Nota: En lo que refiere a la información presentada para el BPS, la publicada por el INE es más amplia que la que abarca exclusivamente el régimen IVS, incluyéndose otros programas que son administrados por el Organismo.

CUADRO 2 – RESULTADOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL						
AÑO	2006	2005	2004	2003	2002	2001
COMO % DEL PBI						
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL						
Asistencia Neta	1,11	1,88	2,60	3,77	4,85	4,60
IVA afectado	3,15	3,07	2,90	2,84	2,71	2,59
Total de transferencias	4,26	4,95	5,50	6,61	7,56	7,19
CAJA POLICIAL						
Asistencia Neta	0,35	0,37	0,37	0,42	0,49	0,49
CAJA MILITAR						
Asistencia Neta	0,77	0,80	0,78	0,88	1,01	1,00
ASISTENCIA TOTAL AL SISTEMA	5,38	6,12	6,65	7,91	9,06	8,68
CAJA BANCARIA						
Déficit	0,15	0,21	0,16	-0,17	-0,46	-0,10
CAJA DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS						
Déficit	-0,04	0,05	-0,01	-0,26	-0,16	-0,12
CAJA NOTARIAL						
Déficit	0,02	-0,16	-0,03	0,00	0,03	0,01

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por el INE

Nota: En lo que refiere a la información presentada para el BPS, la publicada por el INE es más amplia que la que abarca exclusivamente el régimen IVS, incluyéndose otros programas que son administrados por el Organismo.

Según los datos disponibles para el año 2006, el Banco de Previsión Social administraba el 84,2% de los ingresos del sistema (incluyendo impuestos afectados), seguido por la Caja Bancaria (7,4%), Caja Profesional (4,1%) y el resto de los organismos (4,3%).

Para el mismo año, la transferencia de Rentas Generales al sistema representó el 5,5% del PBI, de dicha cifra el 78,2% fue transferido al BPS y el restante 21,8% fue asistencia a las Cajas Militar y Policial.

En lo que refiere a proyecciones sobre las necesidades de financiación del sistema, se presenta una cuantificación realizada para el régimen mixto, la parte administrada por el BPS; según se observa, hacia el 2030 sería necesario alrededor del 2,51% del PBI, comenzando hacia esta fecha a deteriorarse nuevamente el resultado dado el efecto del envejecimiento de la población.

CUADRO 3 - PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO AMPARADO POR EL BPS
(como % del PBI)

	2010	2030	2050
Aportes	4,01%	3,62%	3,51%
Jubilaciones	4,72%	4,36%	5,22%
Pensiones	1,77%	1,40%	1,13%
Otros	0,42%	0,37%	0,41%
Impuestos afectados	1,59%	1,59%	1,59%
Asistencia	1,31%	0,92%	1,66%
Total de Transferencia de RG	2,90%	2,51%	3,25%

Fuente: BPS - Presentación Camacho-Brovia (Diálogo SS)

A estos requerimientos proyectados deberían sumarse los que insumirían los otros organismos deficitarios del sistema en la actualidad (Caja Militar y Policial), o que puedan serlo, en la medida que así lo definan las instituciones competentes.

CAPITULO III – La financiación del Modelo Previsional vigente

Aunque como se ha reflejado en el Capítulo I, la discusión en el ámbito del Diálogo fue variada y abarcó temas de protección social en un sentido amplio, en este capítulo los participantes acuerdan centrarse en lo referente a la financiación de los programas de previsión social, del sistema en su conjunto, considerando a éste como el régimen IVS vigente en los organismos de seguridad social existentes (que abarca tanto al Banco de Previsión Social, como a los organismos paraestatales que amparan diferentes colectivos).

En este sentido, se acuerda señalar los temas que en el largo plazo sería necesario estudiar y analizar con mayor profundidad.

Todos los participantes compartieron la idea de que no existe un problema de financiación del Sistema en el corto y mediano plazo, aunque se consensuó que los márgenes para mayor transferencia de recursos como porcentaje del PBI al mismo eran escasos. Además deberá considerarse el efecto financiero de reformas pendientes en organismos que forman parte del sistema.

En este sentido, todos los participantes acuerdan que:

1) Se deberá profundizar la mejora en la eficiencia de la recaudación del pilar contributivo, a través de la prosecución de políticas activas que fomenten la formalización del trabajo y combatan la evasión. Dicha orientación además de lograr incluir trabajadores a dicho pilar, permitirá liberar recursos para el pilar no contributivo con el objetivo de brindar mayor cobertura al conjunto de la población uruguaya.

Las modificaciones que se vayan introduciendo en el sistema, ya sean paramétricas dentro del sistema contributivo, como las destinadas al pilar no contributivo, deberán evaluarse a la luz de un conjunto de criterios que permitan identificar su viabilidad financiera, el grado de cobertura que en el conjunto de los subsistemas aspira a ser universal, así como a la suficiencia de las prestaciones.

2) La necesidad de evaluar una reestructura en el diseño de las erogaciones del Sistema con el fin de lograr una mayor equidad; en este sentido, se entiende que existen varios caminos de análisis; algunos de los mencionados en el ámbito del Diálogo fueron:

Analizar la conveniencia y viabilidad de una prestación no contributiva tanto:

- Un pilar básico universal por encima del cual se estructure el pilar contributivo.
- Como una prestación no contributiva focalizada hacia aquellos que no superen determinado umbral de ingresos.

Todos los análisis y evaluaciones que en este sentido se realicen, deben tomar en cuenta los costos de transición entre alternativas y considerarlas en el contexto de lo mencionado en el párrafo primero de este capítulo.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social



**Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social**



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Comisión Ejecutiva General ⁽¹⁰⁾

Informe FINAL de la Comisión Ejecutiva General. Elaborado por los Representantes Sociales y del Gobierno designados por el Plenario del DNSS: Geza Stari (ONAJPU-BPS); Jimena Pardo (República AFAP); Gabriel Lagomarsino (BPS); Elvira Dominguez (Sector Empresario); Ariel Ferrari (PIT-CNT); Alvaro Rodríguez Azcúe (MTSS), Gioia de Melo y Andrés Masoller (MEF; Victoria Tenenbaum (OPP).

1 INTRODUCCIÓN

En el presente documento ejecutivo se describe la experiencia del Diálogo Nacional de Seguridad Social realizada en el curso del año 2007 y parte del 2008, la metodología de trabajo desarrollada, así como también se indican las entidades estatales, actores sociales y otros actores que participaron en las diferentes mesas temáticas.

Posteriormente, se sistematizan las propuestas de reformas contenidas en los diferentes documentos ejecutivos correspondientes a las diferentes mesas, ordenadas de acuerdo al alcance temporal de las mismas y a la temática que se aborda.

2 EL DIÁLOGO SOCIAL SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, organizado y convocado por organismos de gobierno que integran la Comisión Sectorial de Seguridad Social, ha tenido como objetivo promover un amplio proceso de diálogo sobre la seguridad social en nuestro país.

Para su desarrollo se invitaron, además de reconocidos expertos en la materia, a todos los actores relevantes de la sociedad, como representantes del gobierno, del sistema político, de organizaciones públicas y privadas, de la academia, y de la sociedad civil.

¹⁰ Todos los documentos que se citan pueden consultarse en el sitio web:
www.dialogoseguridadsocial.org.

La organización del proceso de diálogo, se estructuró en base a cinco mesas temáticas en las que se abordó la seguridad social desde diferentes ángulos, como la demografía, la inclusión social, la cobertura, la protección social y el financiamiento.

3 METODOLOGÍA

Las mesas trabajaron con regularidad durante el segundo semestre del año 2007. Una vez concluidas las actividades en plenario, se conformaron comisiones encargadas de elaborar un documento ejecutivo, en el que se sintetizaron: el diagnóstico y una serie de propuestas de reformas de corto, mediano y largo plazo. En dicho proceso se alcanzaron acuerdos entre todos los actores intervinientes, sin perjuicio de haberse contrastados las diferentes visiones de los actores sociales sobre la seguridad social, los que se verán reflejados en el Anexo I que acompaña el presente documento.

En este estado de avance del diálogo, las conferencias de los expertos, los documentos elaborados por el Equipo Técnico de la Universidad de la República, las contribuciones de los diferentes actores que han participado en todo el proceso y los documentos elaborados por las comisiones ejecutivas correspondientes a cada mesa temática, tal como se había previsto, han generado una serie de insumos particularmente relevantes para eventuales futuras reformas del sistema de seguridad social.

Las comisiones ejecutivas correspondientes a las diferentes mesas se integraron con representantes de las entidades estatales, actores sociales y otros actores que se consignan en el siguiente cuadro.

Mesa I	Mesa II	Mesa III	Mesa IV	Mesa V
M.T.S.S.	M.T.S.S.	M.T.S.S.	M.T.S.S.	M.T.S.S.
B.P.S.	B.P.S.	MIDES	M.E.F.	M.E.F.
INAMU-MIDES	O.P.P.	ONAJPU	B.P.S.	B.P.S.
ONAJPU	ONAJPU	Sector empleador	O.P.P.	O.P.P.
Sector empleador	Sector empleador	PIT – CNT	ONAJPU	ONAJPU
PIT – CNT	PIT – CNT		Sector empleador	Sector empleador
			PIT – CNT	PIT – CNT
			A. República	A. República

En el documento se omiten las referencias al diagnóstico en cada una de los temas, los que pueden consultarse en los documentos ejecutivos, razón por la cual se pasa directamente a efectuar una presentación sistemática de las propuestas emergentes del proceso de diálogo en cada una de las áreas consideradas. Asimismo, se ha efectuado un reagrupamiento de las propuestas para evitar su repetición, ya que la conexión existente en los temas de las diferentes mesas ha tornado inevitable que ello ocurriera.

4 LAS PROPUESTAS DE REFORMAS

Siguiendo con la metodología de trabajo aplicada en las comisiones ejecutivas correspondientes a las diferentes mesas temáticas, en el presente documento se organizan las propuestas de reformas, según sean de corto, mediano y largo plazo.

4.1 Propuestas de corto plazo

4.1.1 Perspectiva demográfica

La Comisión Ejecutiva sobre *Demografía y Seguridad Social* (Mesa temática 1), entendió, a modo de *recomendaciones generales*, que la elaboración de políticas en general, y de seguridad social en particular, debería tener especialmente en cuenta los siguientes aspectos:

- Necesidad de contar con definiciones sobre metas demográficas
- Atender, desde una perspectiva de género, al proceso de envejecimiento de la población.
- Incorporar, también, un enfoque desde la equidad intergeneracional.
- Incorporar criterios de dinámica demográfica que tengan en cuenta la dinámica económica.
- Necesidad de generar información que permita evaluar el impacto de las políticas sobre las pautas demográficas. Asimismo, priorizar la producción y análisis de estadísticas en el campo demográfico.

Al mismo tiempo, siguiendo con los aspectos demográficos, se establecen las siguientes propuestas concretas de corto plazo:

4.1.1.1 Sobre la natalidad

- Profundizar los estudios sobre:
 - la baja natalidad y la sostenibilidad del sistema de seguridad social; y
 - el impacto de las políticas de promoción de la natalidad.
- Para el caso que se concluya que dichas políticas inciden positivamente, deberían ser focalizadas hacia los sectores medios de la sociedad uruguaya.
- Además, deberían integrarse con los programas de salud, educación y de seguridad social. También deberían coordinarse con los organismos públicos y privados que llevan adelante políticas sociales dirigidas a la mujer y a la familia. Asimismo, debería intentarse la complementación de las políticas sociales con las productivas.
- Mejorar la prestación de los servicios de guarderías (públicas y privadas). Se propone que, con la participación de los actores involucrados, se creen guarderías para hijos de padres y madres jóvenes que estudian y/o trabajan.
- Adecuar la normativa para que hombres y mujeres tengan una distribución equitativa de las responsabilidades familiares mediante el acceso a tiempo para el cuidado de los/as hijos/as de manera igualitaria. Asimismo, se debe dar reconocimiento a los vínculos entre el trabajo en la esfera productiva y la reproducción social (CIT N° 156, ratificado por Ley N° 16.063), y garantizar la no discriminación a las prestaciones médicas y monetarias de maternidad.

4.1.1.2 Sobre la protección e integración de los adultos mayores:

- Fomentar sistemas de apoyo a la familia. Por ejemplo mediante la implementación de servicios de cuidados domiciliarios.
- Crear servicios en la comunidad que respondan a las necesidades de los adultos mayores, como por ejemplo centros diurnos.
- Integrar a los adultos mayores con otros grupos etarios en experiencias de trabajo intergeneracionales.

- Integrar a los adultos mayores en propuestas de formación como por ejemplo las artes.
- Reestructurar el modelo residencial, de modo que signifique la transformación en ámbitos de servicios integrados a la comunidad, tanto hacia los adultos mayores, como a las familias con adultos mayores a cargo.
- Analizar la viabilidad de integrar a los adultos mayores en las escuelas de tiempo completo, especialmente como apoyos a la tarea docente en materia de enseñanza de la lengua y en el cuidado de los niños menores.
- Analizar la viabilidad de integrar a los adultos mayores en la esfera productiva, tanto en las empresas privadas como en los organismos públicos, otorgándoles el rol de transmisores de conocimientos y experiencias.

4.1.1.3 Sobre la inmigración:

Investigar y evaluar la conveniencia, corrección y ampliación de las siguientes propuestas:

- Mejorar el registro y generación de información sobre los flujos migratorios.
- Desarrollar una política inmigratoria que atienda algunos flujos existentes, particularmente argentinos, brasileros y andinos.

4.1.2 Perspectiva de la inclusión y la cobertura

Las comisiones que sistematizaron los aspectos tratados en la Mesa de *Inclusión, Trabajo y Seguridad Social* (Mesa temática 2), en la Mesa de *Protección Social y Seguridad Social* (Mesa temática 3) y en la Mesa de *Cobertura del Sistema de Seguridad Social* (Mesa temática 4), señalaron que nuestro sistema de seguridad social se encuentra fuertemente vinculado al trabajo formal. A su vez, los cambios ocurridos en las últimas décadas en el mercado de trabajo, en el que las personas se han insertado de manera inestable o precaria, representa en la actualidad y en el corto plazo, una dificultad severa para el acceso a las prestaciones de la seguridad social.

En virtud de ello, se propone a corto plazo las siguientes líneas de acción:

4.1.2.1 Sobre el régimen jubilatorio

La revisión de los parámetros de acceso a las prestaciones de IVS:

- Facilitar el acceso a la jubilación para aquellos trabajadores que no tuvieron continuidad laboral formal que les permita alcanzar los 35 años de servicios requeridos por la Ley N° 16.713. La representación de los empresarios hizo constar, entre otros aspectos, que en este punto condicionan su acuerdo a la propuesta, en tanto se exija, a partir del 1º de abril de 1996, el aporte efectivo documentado en el Registro de la Historia Laboral. Asimismo, manifestaron su discrepancia con cualquier mecanismo que permita el cómputo de servicios mediante declaraciones testimoniales.¹¹
- Implementar la habilitación del acceso a una jubilación con treinta años de servicios, analizando los restantes parámetros.

En ambos casos se ha entendido que en forma previa a la adopción de las medidas debe procederse al estudio de su impacto financiero.

- Para el caso de los trabajadores cesados con edad y años de servicios próximos a la jubilación, se propone crear un mecanismo que permita, mediante un acuerdo con la empresa, computar años de servicio con la correspondiente cotización.
- Estudiar acciones de género que disminuyan la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a las prestaciones contributivas de seguridad social, por ejemplo:
 - Implementar soluciones que contemplen la menor densidad de cotización de la mujer a causa del tiempo destinado a los cuidados familiares.
- Se considera conveniente promover mecanismos que faciliten el abatimiento de las comisiones de las AFAPs en general y muy especialmente para el caso de los trabajadores/as con bajos salarios¹².

¹¹ Además, la representación de los empresarios efectuó una serie de puntualizaciones que pueden consultarse en el documento ejecutivo correspondiente a la Mesa temática 2: Inclusión, Trabajo y Seguridad Social, p. 3-5 y más brevemente en el de la Mesa temática 4: Cobertura del Sistema de Seguridad Social, p.2.

¹² Sin perjuicio de las diferencias de enfoques que los actores gubernamentales y sociales tienen frente al régimen de capitalización individual.

4.1.2.2 Sobre prestaciones de actividad

Con respecto a las prestaciones de actividad se acordó¹³:

- estudiar la viabilidad de tender hacia la armonización de las disposiciones relativas a los topes de los subsidios por desempleo y por enfermedad, en el entendido de que éste último resulta muy bajo;
- revisar en su totalidad el diseño del programa de seguro por desempleo, analizando cuestiones tales como si las prestaciones han de ser decrecientes a lo largo del tiempo, si su monto o período de pago han de vincularse con la extensión del lapso previo de labor, su ámbito subjetivo, el régimen de prórrogas, el tratamiento de los desempleados mayores de 50 años, el régimen de incompatibilidades, y las medidas que habrían de adoptarse para lograr un mayor nivel de integración entre las políticas activas y pasivas de empleo.

4.1.3 Perspectiva de la protección social

En el proceso del diálogo se discutió acerca de la necesidad de redefinir los espacios que deben tener los sistemas contributivos y no contributivos. En su abordaje se advierten diferencias claras en la perspectiva de los diferentes actores, no obstante se constatan coincidencias en la necesidad de ampliar el componente no contributivo, hasta el punto que no conspire contra la solidez del sistema contributivo.

Del documento correspondiente a la Mesa sobre *Protección Social y Seguridad Social*, los actores gubernamentales y sociales impulsan las siguientes propuestas:

4.1.3.1 Sobre la niñez

- Reconocer el avance tendiente a la universalización de las *asignaciones familiares* que representa la ley N° 18.227, por el que se fortalece el programa, mejora el monto de la prestación condicionado al cuidado de la salud y al cumplimiento de metas en el sistema educativo.

¹³

En este punto República Afap, en virtud de la temática de que se trata se abstuvo.

4.1.3.2 *Sobre la mujer*

- De manera complementaria a las propuestas sobre la natalidad (4.1.1.1) y sobre el régimen jubilatorio (4.1.2.1), se ha considerado conveniente promover políticas de conciliación de la vida laboral, social y doméstica.

4.1.3.3 *Sobre la vejez*

- Reconocer el avance que representa la iniciativa sobre *Asistencia a la vejez*, hoy convertido en la ley N° 18.241, para aquellas personas que cuenten con 65 o más años de edad, y que no reúnen los requisitos de acceso a una prestación jubilatoria por el sistema contributivo, al mismo tiempo que se encuentren en situación de pobreza extrema.

4.1.3.4 *Sobre la salud*

- Estudiar la viabilidad financiera de incluir a los jubilados y pensionistas (tanto del sistema contributivo como del no contributivo) en el Seguro Nacional de Salud (Ley N° 18.211).

4.1.4 *Perspectiva sobre el financiamiento*

Todos los participantes compartieron la idea que no existe un problema de financiación del Sistema en el corto y mediano plazo, aunque se entendió que los márgenes para mayor transferencia de recursos como porcentaje del PBI al mismo eran escasos. Además deberá considerarse el efecto financiero de reformas pendientes en organismos que forman parte del sistema.

Asimismo, los participantes acordaron que se deberá profundizar la mejora en la eficiencia de la recaudación del pilar contributivo, a través de la prosecución de políticas activas que fomenten la formalización del trabajo y combatan la evasión.

Dicha orientación además de lograr incluir trabajadores a dicho pilar, permitirá liberar recursos para el pilar no contributivo con el objetivo de brindar mayor cobertura al conjunto de la población uruguaya.

Las modificaciones que se vayan introduciendo en el sistema, ya sean paramétricas dentro del sistema contributivo, como las destinadas al pilar no contributivo, deberán evaluarse a la luz de un conjunto de criterios que permitan identificar su viabilidad financiera, el grado de cobertura que en el conjunto de los sub-sistemas aspira a ser universal, así como a la suficiencia de las prestaciones.

También se acordó:

- Estudiar una medida de flexibilización de acceso al sistema IVS que compatibilice con cualquier decisión de mayor alcance. Evaluar los costos, viabilidad y financiamiento de la misma así como la ampliación de la cobertura que la misma supondría.
- Evaluar y considerar, el efecto que el aporte complementario de la cuota mutual tiene en particular sobre las pequeñas y microempresas y sus consecuencias sobre el empleo.

4.2 Propuestas de mediano plazo

4.2.1 Perspectiva demográfica

Se postula, a modo de *cambios culturales*, la necesidad de sensibilizar a la población, a través de la educación formal y de los medios de comunicación, para apoyar transformaciones en los valores socioculturales, como prevé el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Ley N° 18.104; decreto N° 184/007). Se sugiere que el Estado promueva dichos cambios, orientados a que hombres y mujeres compartan las responsabilidades en lo que respecta al cuidado de niños, enfermos y adultos mayores. En la medida que el cuidado de las personas es un derecho social que debe abordarse como un tema de responsabilidad social.

En relación a las *políticas de emigración*, se considera necesario que se lleven adelante políticas que contribuyan con la generación de empleo de calidad. Aunque se ha entendido que la emigración no responde exclusivamente a motivos salariales o de ingresos, sino a la falta de oportunidades laborales. Por tal motivo se entiende que el Estado, los empleadores y los trabajadores, deben trabajar en forma coordinada para que la orientación, capacitación y formación profesional sea funcional a los requerimientos del mercado de trabajo; en sintonía con los procesos de inversión, innovación tecnológica y nuevos procesos productivos.

4.2.2 *Perspectiva de la inclusión, trabajo y la protección social*

4.2.2.1 *Sobre la vejez*

- Revisar el marco jurídico de las pensiones a la vejez con el propósito de facilitar el acceso a la cobertura.
- Evaluar la posibilidad de incluir una jubilación a tiempo parcial, condicionado al acuerdo de partes e ingreso de nuevo personal a la empresa.

4.2.2.2 *Sobre las jubilaciones mínimas*

- Promover una revisión general de las jubilaciones mínimas y de las prestaciones a la vejez no contributivas, sin dejar de valorar los avances alcanzados en materia de pasividades mínimas, sea por los ajustes diferenciales como por el aumento de las jubilaciones mínimas.

4.2.3 *Perspectiva sobre el financiamiento*

Los participantes del Diálogo han considerado la necesidad de evaluar una reestructura en el diseño de las erogaciones del Sistema con el fin de lograr una mayor equidad; en este sentido, se entiende que existen varios caminos de análisis; algunos de los mencionados fueron:

- Analizar la conveniencia y viabilidad de una prestación no contributiva tanto:
 - Como un pilar básico universal por encima del cual se estructure el pilar contributivo.
 - Como una prestación no contributiva focalizada hacia aquellos que no superen determinado umbral de ingresos.
- Todos los análisis y evaluaciones que en este sentido se realicen, deben tomar en cuenta los costos de transición entre alternativas y considerarlas en el contexto ya dicho, en el que se señala el escaso margen para asignar mayor transferencia de recursos como porcentaje del PBI.

4.3 Propuestas de largo plazo

En el horizonte de largo plazo, es donde se advierten las diferencias mayores en los actores gubernamentales y sociales. Los trabajadores sostienen, en la llamada Propuesta Alternativa¹⁴, que las reformas deben orientarse en la conformación de un sistema en el que exista un componente asistencial para personas por debajo de la línea de pobreza, otro de solidaridad intergeneracional, y finalmente otro, complementario de carácter obligatorio para personas con ingresos más elevados, administrado entidades sin fines de lucro. A su vez la delegación empresarial considera que la mejor seguridad social es el empleo genuino y por tanto aspira a que las políticas asistencialistas disminuyan progresivamente¹⁵.

No obstante, todos los actores han considerado que la Protección Social debe ser vista globalmente, tanto en las prestaciones que suponen transferencias monetarias, como otras prestaciones en especie (educación, salud, vivienda, alimentación, recreación, etc.), a la luz de, entre otros, el principio de igualdad.

Se ha entendido que los cambios ocurridos en la sociedad, tanto en el mercado de trabajo como en la familia, revelan la necesidad de ajustar la protección social a las nueva y futuras contingencias sociales.

Para ello debería tenderse, de manera gradual, hacia la conformación de un nuevo paradigma de protección social, que a partir del desarrollo institucional, jurídico y cultural conquistado, complemente eficientemente en forma integral el sistema contributivo con prestaciones no contributivas. El inicio de dicho proceso debería estar precedido del examen de viabilidad social, política y fiscal de un sistema de Renta Básica Universal. Ese nuevo diseño debería especialmente evitar la creación de incentivos al trabajo informal.

En definitiva, se debería converger, gradualmente, hacia un nuevo diseño que equilibre los componentes contributivo y no contributivo de manera diferente.

¹⁴ Ver Propuesta Alternativa del PIT-CNT.

¹⁵ Ver Informe de la Comisión Ejecutiva de la Mesa 2: Inclusión, Trabajo y Seguridad Social, p. 3, 4 y 5.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Informe Analítico sobre el Diálogo Nacional de Seguridad Social

(Versión Preliminar)

UDELAR

Abril, 2008.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

Introducción

En el año 2007, el gobierno implementó, el Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS), con el objetivo de generar una evaluación del actual sistema de seguridad social e insumos para delinear eventuales modificaciones. El DNSS fue concebido como un ámbito que permitiera realizar un amplio proceso de diálogo sobre la seguridad social en Uruguay, que incluyera a todos los actores relevantes de la sociedad. El DNSS se organizó en base a cinco temas que dieron lugar a cinco mesas, cada una de las cuales insumió más de una reunión. Estas reuniones tuvieron lugar entre junio y diciembre de 2007.

El presente informe tiene como cometido presentar los conceptos vertidos por los participantes del DNSS y evaluar la implementación de este proyecto.

En la primera sección presentamos la descripción del proceso de formulación del DNSS, el comienzo de su implementación y las modificaciones que se realizaron a la metodología a partir de las propuestas de los participantes.

En la segunda sección presentamos una síntesis de las propuestas vertidas en el DNSS. Esta sección está estructurada sobre la base de la identificación de tópicos que fueron tratados a lo largo de las distintas mesas.

En la tercera sección, presentamos una evaluación de la participación y la evaluación realizada por los participantes sobre la relación y la comunicación entre las partes, la organización y el juicio global del DNSS. Finalmente, se desarrollan algunas conclusiones del proyecto del DNSS.

I. El Diálogo Nacional sobre Seguridad Social

1. Antecedentes

En el año 1995, con la modificación de la legislación se cambió el sistema que regía la seguridad social administrada por el Banco de Previsión Social (BPS), en particular el programa de jubilaciones contributivas. En líneas generales, la reforma consistió en una sustitución del programa público de reparto por uno mixto, con un pilar público de reparto y otro de ahorro individual administrado por empresas privadas (AFAP). Para los trabajadores de mayores ingresos los dos pilares son de cobertura obligatoria mientras que para los de menores ingresos, solo el primero lo es. De todas maneras, estos últimos pueden optar por colocar la mitad de sus aportes personales en el pilar de ahorro individual. A su vez, los aportes patronales se asignan a financiar exclusivamente el pilar de reparto. Además, la ley dejó a cargo del BPS la implementación de un registro de historia laboral para determinar los aportes a ser vertidos en las cuentas individuales, los años de servicio y los salarios a utilizar para el cálculo de la prestación del pilar de reparto.

Esta reforma se acompañó de otras modificaciones, también importantes, algunas de las cuales dieron lugar a regulaciones cuestionadas por participantes del DNSS. En este sentido, vale la pena reseñar algunos de estos aspectos de la normativa: los cambios en los parámetros que habilitan el acceso a la jubilación y los que se utilizan para el cálculo de la jubilación.

La ley llevó la edad mínima a las edades vigentes hasta ese momento para los hombres, reduciendo la diferencia con las mujeres: 60 años para la jubilación común y 70 para la jubilación por edad avanzada, las que eran 55 y 65 para las mujeres, respectivamente. Además, aumentó los años de servicio requeridos de 30 a 35 para el acceso a la jubilación común y de 10 a 15 para la jubilación avanzada. Asimismo, aumentó la edad de acceso a la pensión a la vejez (programa no contributivo dirigido a los adultos mayores de bajos recursos que no acceden a la jubilación) de 65 a 70 años de edad.

Con respecto al valor de las prestaciones, la ley modificó la forma de cálculo del salario básico jubilatorio y las tasas de reemplazo. En general, con respecto al primero, amplió el período de salarios a tener en cuenta en el cálculo. A su vez, unificó las tasas de reemplazo, que en términos generales favorecían anteriormente a las mujeres. El resultado final de este cambio consistió en ampliar el rango de las tasas, observándose en particular una reducción de la más baja que se sitúa actualmente en 50%.

La legislación que aprobó estas modificaciones en el año 1995 no contó con el apoyo del Encuentro Progresista - Frente Amplio. Más en general, el EP-FA fue el único de los grandes partidos uruguayos que desde 1984, se mantuvo siempre en la oposición a nivel nacional y en compromiso con implementar reformas en el área social. Así, a partir del primero de marzo de 2005, cuando el Dr. Tabaré Vázquez asumió la Presidencia de la República, se produjo un importante cambio en los cuadros dirigentes a nivel nacional, un conjunto de propuestas y proyectos de reforma –de las cuales algunas se efectivizaron- y la búsqueda de la incorporación de los actores sociales en estas reformas.

En lo que refiere al área de la seguridad social, probablemente el cambio más visible ha sido la creación del Ministerio de Desarrollo Social, que se ha encargado de la elaboración de políticas sociales de carácter no contributivo, concibiendo programas de transferencias de carácter focalizado hacia grupos de población de bajos recursos. Desde el punto de vista de la gestión del BPS, el énfasis ha estado en aumentar la cobertura de trabajadores cotizantes, lo que se viene llevando a cabo exitosamente. A su vez, los temas principales de debate estos dos años, y de los cuales no ha estado ajeno el gobierno, han sido: la situación de las Cajas que no fueron modificadas por la ley de 1995 (en particular las Cajas Policial, Militar y Bancaria); los parámetros que rigen el pilar de reparto administrado por el BPS; el alcance de los programas no contributivos; la sustitución del sistema de reparto por uno mixto y en particular, la existencia y funcionamiento del pilar privado de ahorro individual. Este último tema es quizá el que ha tomado mayores dimensiones en el debate público. Cabe anotar que la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT, conjuntamente con la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del

Uruguay han recorrido el país en los últimos meses juntando firmas para que los afiliados a las AFAP cuenten con la prerrogativa de poder salir de las mismas. A su vez, el Banco de Previsión Social promovió la rebaja de las comisiones cobradas por República AFAP y transfirió a las AFAP los costos de recaudación de aportes.

2. Formulación e implementación del DNSS

Dentro de las principales líneas de acción del gobierno nacional existió un impulso a la constitución de ámbitos de consulta y participación social, ampliando las instancias institucionales tradicionales de intermediación de intereses. Estos ámbitos han tenido como propósito contribuir a modelar los procesos de formulación y diseño de las políticas públicas. Ejemplos de ellos se han procesado en el área de relaciones laborales, educación, salud y defensa.

Bajo esta orientación, en abril de 2005 el Poder Ejecutivo (PE) creó la Comisión Sectorial de la Seguridad Social (CSSS), en la que participan diferentes actores gubernamentales y sectoriales. La CSSS se instaló dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) como un ámbito de coordinación de las políticas sectoriales que asesora al PE sobre aspectos relativos al funcionamiento del sistema de seguridad social.

La CSSS se integra por un Comité Ejecutivo y un Plenario. El Comité Ejecutivo está integrado por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, de Economía y Finanzas y de Salud Pública, el Banco de Previsión Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que la preside. Este Comité es responsable de brindar asesoramiento al PE, de establecer un orden de asuntos a ser considerados por el Plenario, y de promover y difundir asuntos relativos a la temática.

El Plenario tiene funciones de consulta y asesoramiento, y se reúne a partir de la convocatoria del Comité Ejecutivo, quien es responsable de elaborar su orden del día y los insumos de discusión. El Plenario se integra por representantes del Banco de Seguros del Estado, Banco Central del Uruguay, Caja de Pensiones y Jubilaciones Bancarias, Caja de Pensiones y Jubilaciones de Profesionales Universitarios, Caja Notarial de Pensiones y Jubilaciones, Ministerio de Interior y Ministerio de Defensa, cada una de las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional, y por los representantes de jubilados, trabajadores y empresarios en el BPS.

Dentro de las diferentes actividades de la CSSS recayó la convocatoria a realizar un diálogo social sobre los problemas que rodean al sistema de protección social, con el propósito de “generar insumos para eventuales futuras reformas”. Con la denominación de Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, se buscó evitar por un lado, que se entendiera que se estaba procurando llegar a un acuerdo entre los participantes, tal como lo sugeriría la palabra “negociación”. Por otro lado, tampoco se deseó usar la palabra “debate”, utilizada en el ámbito creado en el área de la educación, para evitar convocar una dinámica basada en diferencias y conflictos que frustrara el propio proceso.

El diálogo se le estructuró en cinco temas a ser tratados en forma separada y consecutiva: I) demografía y seguridad social; II) inclusión, trabajo y seguridad social; III) seguridad social y protección social; IV) cobertura y seguridad social; y V) financiamiento de la seguridad social.

El diálogo contó con el apoyo de la Universidad de la República, del gobierno español, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y del Sistema Naciones Unidas. Estas organizaciones colaboraron en el diseño del proceso de diálogo, aportaron la participación de destacados expertos nacionales e internacionales en la materia a lo largo del proceso así como la acumulación institucional del Sistema de las Naciones Unidas en procesos similares y brindaron al gobierno uruguayo su apoyo logístico y financiero para la realización del evento.

En marzo de 2007, la CSSS convocó a la Universidad de la República para que colaborara en la coordinación académica del DNSS. En respuesta, el Rector Dr. Rodrigo Arocena, comprometió el apoyo de la institución a través del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, el cual tenía experiencia en la realización de actividades de este tipo, destacándose la reciente realización del *Debate Nacional sobre Defensa*, que fuera coordinado por el mencionado Instituto con el apoyo del PNUD. A fines de marzo se constituyó el equipo técnico organizador, integrado por docentes del Departamento de Ciencia Política y de Economía de la FCS, responsable de la existencia de materiales de apoyo previos a las reuniones, la conducción de las mismas, la sistematización de los aportes realizados y la elaboración de un documento final con las recomendaciones y sugerencias surgidas del DNSS. Para trabajar en forma coordinada con los responsables políticos, se constituyó un equipo coordinador integrado por representantes de la CSSS, del equipo de la Universidad de la República y del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. En este ámbito se definieron tanto los aspectos organizativos como la propuesta metodológica para la implementación del DNSS.

Por último, la lista de participantes fue elaborada por la Comisión Sectorial de la Seguridad Social, contando con organizaciones gremiales, políticas, sociales y académicas. Las organizaciones nombraron un titular y dos suplentes. Asimismo, los organismos del Sistema de Naciones Unidas y Organismos Internacionales vinculados a la Seguridad Social estuvieron, también, invitados a participar. En el Informe descriptivo del DNSS presentamos la lista de organizaciones invitadas y de las personas participantes en cada una de las sesiones de las cinco mesas. Allí además aparecen una serie de cuadros dónde se detalla la cantidad de mesas a las que concurrió cada organización.

3. Metodología del Diálogo

El equipo coordinador evaluó diferentes formatos para la organización del DNSS, optando finalmente por adaptar el esquema del Debate Nacional de Defensa. Las principales características del formato fueron: i) realizar una dinámica que estuviera acorde con el proceso de un diálogo; ii) tener un número acotado pero representativo de participantes; iii) mantener un régimen de trabajo reservado; y iv) habilitar una página web que posibilitara la presentación de propuestas o ideas por parte de los ciudadanos.

El DNSS fue inaugurado por el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez y el Sub-Secretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Jorge Bruni, de forma de mostrar la importancia del evento en la agenda gubernamental. Posteriormente, se organizó una Conferencia Internacional en la que se presentó la experiencia de recientes procesos de reforma y se contó con los aportes del

Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay, del Embajador del Reino de España, del Subdirector de OPP y del Rector de la Universidad de la República, y finalmente, se realizaron las cinco mesas temáticas. Además, se realizaron reuniones especiales en el marco del DNSS a sugerencia de los distintos participantes.

Los aspectos generales de la organización de las mesas se desarrollaron de acuerdo a lo previsto. Cada mesa insumió tres reuniones con excepción de la primera (“Demografía y seguridad social”) que llevó dos. A su vez, cada mesa comenzó con una exposición sobre el tema específico, la cual a su vez estaba basada en un documento escrito a disposición de los participantes. Al final de cada reunión, el equipo de la UdelaR elaboró una relatoría a disposición de los participantes para incorporar los cambios que consideraran acertados. Además, al final de cada mesa, el equipo elaboró un informe sobre los conceptos vertidos en todas las reuniones correspondientes a la mesa.

A solicitud de la representación de los trabajadores, de los jubilados y de los empresarios, y en acuerdo con el gobierno a través de los representantes de la CSSS. Al final de cada mesa temática, se formó una Comisión Ejecutiva (CE) que tuvo a su cargo sistematizar las propuestas relacionadas con medidas viables de ser implementadas en este período de gobierno, las cuales fueron denominadas “propuestas de corto plazo”. En esos informes, la sistematización dejaría en claro los acuerdos y desacuerdos entre organizaciones. Para ello, las CE contaron con las relatorías de las reuniones y los informes de las mesas. Cada CE se integró con las organizaciones que los participantes del DNSS designaron al final de cada mesa, siendo la mitad de los miembros representantes del gobierno. Los informes elaborados por las CE fueron presentados en la última reunión del DNSS. Finalmente, de igual integración que las CE de cada una de las mesas temáticas, se conformó una Comisión Ejecutiva encargada de realizar un Informe Final. Otros cambios consistieron en prolongar el tiempo de exposición de cada participante y recoger en las relatorías e informes elaborados por el equipo de la UdelaR, qué organizaciones formulaban las propuestas.

II. Propuestas consideradas en el DNSS

En este capítulo presentamos una sistematización de las principales propuestas vertidas en los plenarios de las distintas mesas.¹⁶ En cada caso, mencionamos cuáles fueron las delegaciones que pusieron en consideración las modificaciones. Puede ocurrir que algunas organizaciones estén de acuerdo con alguna de dichas consideraciones pero no aparezcan citadas. Ello se debe a la propia dinámica del plenario del DNSS, ya que al no buscar realizar acuerdos sino exponer opciones, no se intentó relevar las opiniones de todos los presentes en cada tema tratado. Cabe recordar que ese sí fue el objetivo de las Comisiones Ejecutivas, las cuales dejaron constancia de acuerdos y disensos.

¹⁶ En el mes de diciembre de 2007, el Partido Nacional (PN) alcanzó un documento con su propuesta sobre el sistema de seguridad social, por lo que esta propuesta no formó parte de las consideraciones vertidas en el ámbito del DNSS. De la lectura del documento surge que dicha propuesta contiene consideraciones que estuvieron en el DNSS, pero también hay otras que no estuvieron presentes. En el caso de estas últimas, se ha anotado a pie de página la existencia de una propuesta.

La precisión de las diferentes propuestas recogidas es variada. Existen menciones generales a la necesidad de revisar algún aspecto, enumeración de posibles modificaciones alternativas que permitirían alcanzar un objetivo y propuestas precisas que incluyen guarismos a modificar. Buscamos reflejar todas ellas, ordenadas según temas y sin buscar jerarquizarlas.

La mayoría de las intervenciones refirieron a la realización de modificaciones al sistema de seguridad social actual, fundamentalmente a las jubilaciones y pensiones, sin considerar cambios en sus lineamientos básicos. Dos tipos de intervenciones mencionaron alternativas que alterarían estos lineamientos, también apuntando primordialmente al programa de jubilaciones y pensiones. Por un lado, algunas exposiciones de participantes invitados consideran conveniente un sistema basado en una renta genérica para toda la población y un programa de ahorro individual para proveer un complemento jubilatorio, visión que cuenta con el apoyo de algunos de los participantes del Diálogo, incluyendo representantes gubernamentales. Por otro lado, el PIT-CNT propone converger hacia un programa de jubilaciones que si bien mantiene un sistema mixto (con niveles asistencial, contributivo de carácter solidario y contributivo puro), tiene diferencias con los lineamientos básicos del actual: i) las tasas de reemplazo en el pilar solidario son decrecientes; ii) el pilar de ahorro individual es concebido para un pequeño grupo de trabajadores de altos ingresos, tomando carácter subsidiario y complementario al pilar contributivo solidario; iii) estos fondos son administrados por entidades sin fines de lucro, con participación de contribuyentes en su dirección y regidas por el derecho público.

Debido a la diversidad y número de las propuestas relativas a modificaciones que no hacen a los lineamientos básicos, a los efectos de ordenarlas las hemos clasificado por temas. Hemos anotado eventualmente en pie de página alguna referencia a las propuestas de otra naturaleza. En el apartado 1 presentamos las consideraciones sobre los principios rectores del sistema. Luego, en los apartados 2 y 3 sistematizamos las consideraciones específicas sobre los sistemas contributivos y no contributivos, respectivamente. La distinción de programas en esta clasificación se basa en definir como contributivos, los programas que exigen haber contribuido al sistema para acceder al beneficio. En el apartado 4 presentamos consideraciones sobre el financiamiento y en el 5 sobre aspectos institucionales. Finalmente, en el apartado 6 reunimos una serie de propuestas mencionadas en el DNSS, que no refieren al sistema de seguridad social pero que están estrechamente relacionadas con él.

1. Principios generales del sistema¹⁷

Peso del sistema. Para la delegación del PIT-CNT y de representantes del gobierno - BPS, se debe determinar el volumen de recursos que se desea destinar a la seguridad social. Para el PIT-CNT debería estar en el entorno de 15% del PBI.

¹⁷ En la propuesta de modificación del PIT-CNT, el sistema contributivo debe descansar en el pilar de reparto o solidaridad. Las cuentas de ahorro individual deben concebirse como un complemento para aquellas personas para las que el tope de la jubilación implique una restricción, y debería cubrir alrededor de 10% de las personas. Además, las administradoras de los fondos deberían ser entidades sin fines de lucro, públicas o privadas de derecho público, con participación de afiliados en la administración.

Credibilidad del sistema. Se mencionó la importancia de que el sistema tuviera credibilidad entre la población (representación del FA). Por esta razón, se dijo que no debe ser modificado continuamente y tiene que tener reglas claras que den un marco sostenible en el mediano y largo plazo (representantes del gobierno-MEF).

Equidad del sistema. Se trataron tres conceptos de equidad: transversal, actuarial y de género.

- Varias intervenciones consideran que el sistema debe regirse por una equidad transversal en cada período, respetando un principio general que contemple que los individuos de mayores ingresos deben financiar los beneficios de los de menores ingresos. O sea, se debe tomar en cuenta el estrato económico de los que financian el sistema y de los que reciben el beneficio (representantes del gobierno – BPS y OPP, de jubilados y del PIT-CNT).

- También se argumentó la importancia de la equidad actuarial dentro del subsistema contributivo (representantes del gobierno – MEF).

- Además, se consideró que el sistema debe integrar los aspectos de género y respetar la equidad en este sentido (representantes del gobierno – MIDES (INAMU) y del FA).

Naturaleza de los programas contributivos y no contributivos. En este principio existen puntos de vista diferentes.

- Para la delegación empresarial, los programas no contributivos deben ser focalizados. En particular, en el caso de los programas dirigidos a personas en edad activa y vejez, los programas deben basarse en el trabajo y la contribución, manteniendo para los no contributivos un carácter subsidiario.

- Para algunas intervenciones de académicos y de algunos representantes del gobierno, se debe contemplar la convergencia hacia una renta básica universal.

- Para la delegación de jubilados, la combinación de sub-sistemas debe asegurar que toda la población esté incluida. Desde un punto de vista más operativo, los programas a la vejez deben incluir a quienes trabajaron pero no ingresaron al sistema de previsión, considerando que en la actualidad la focalización de la pensión a la vejez convierte a este programa en uno de dimensiones demasiado reducidas.

- Para la delegación del PIT-CNT, la distinción entre programas contributivos y no contributivos (en particular los destinados a la vejez) debe basarse en el trabajo y no en la contribución.

- Para representantes del gobierno - MEF, el subsistema contributivo debe brindar beneficios que le permitan avanzar hacia mayor autonomía, de manera de absorber menos recursos generales y poder redestinarlos al subsistema no contributivo.

Diseño de costo/beneficio de los programas contributivos y no contributivos. Varias intervenciones consideran que el diseño debe ser adecuado en términos de estímulo a la contribución (delegación empresarial y del gobierno – MTSS y MEF). Los representantes de los empresarios puntualizan que esto debe traducirse en menores beneficios de los programas no contributivos en relación a los contributivos.

2. Subsistema contributivo ^{18 19}

2.1 Aspectos generales de las Cajas y programas

Coordinación de las cajas en materia de prestaciones. Las delegaciones empresarial y del gobierno - BPS proponen rever el diseño actual por el cual el tratamiento a una persona con multiempleo amparado en una única caja es diferente al de quien tiene sus empleos cubiertos por distintas cajas. Ejemplos: i) se puede acumular las jubilaciones cuando se reciben por cajas diferentes (los topes operan para cada prestación), pero ello no es posible si se ha tenido dos empleos amparados en una misma caja; ii) se puede acceder a la jubilación a través de una caja y continuar trabajando por otra, pero esto no es posible cuando se aporta a dos empleos en la misma caja. Este tipo de observación cabe tanto a las cajas del BPS como a la organización entre el BPS y otros organismos de la seguridad social.

Los trabajadores por cuenta propia (sin capital). La representación del FA propone rever el tratamiento de los trabajadores autónomos, en el entendido que ninguna de las configuraciones actuales se adapta a su realidad lo que dificulta su integración al sistema.

2.2 Aportes

Nivel general. Para la delegación empresarial, los niveles actuales de las cargas laborales son elevados en el sentido que desincentivan el empleo formal, afectando en particular a las pequeñas empresas. Como consecuencia, propone una reducción que podría instrumentarse de diferentes maneras: i) reducción de los aportes patronales, aspirando a su eliminación; ii) una revisión del pago de complemento de cuota mutual en el marco de la reforma de la salud, de manera de reducir la carga de las empresas pequeñas.

Diferencias en los niveles de aportes: el monotributo. Para la representación del FA y para el gobierno - BPS, el diseño del monotributo podría servir de base para reformular el programa destinado a trabajadores por cuenta propia y de la construcción.

Diferencias en los niveles de aportes: exoneraciones de aportes patronales. La representación del gobierno - BPS apoya que se efectivice la eliminación de las exoneraciones de aportes patronales que aun están vigentes. De todas maneras, no es contrario al subsidio a actividades específicas, que incluso podrían ser por un

¹⁸ El documento de la AFAP República realiza dos propuestas de carácter general con respecto al sistema contributivo (posibilidad de elección del régimen jubilatorio –de reparto o mixto- a ampararse por parte del trabajador al final de su vida activa; separación de las causales de jubilación en el sistema de ahorro previo y de reparto). Estas propuestas pueden ser consultados en el Anexo I del Informe Descriptivo.

¹⁹ Cabe señalar que no hubo intervenciones sobre modificaciones al pilar de ahorro individual con excepción del cambio de naturaleza presentados por el PIT-CNT y desarrollado en la nota 2. Sin embargo, los documentos del PN y de la AFAP República proponen realizar un conjunto de ajustes. Estas propuestas pueden ser consultados en el Anexo I del Informe Descriptivo.

monto equivalente al de la exoneración de aportes patronales. Pero la medida de subsidio no debería descansar en una exoneración, la cual repercute en el financiamiento del BPS. La delegación empresarial manifestó defender tanto la igualdad de reglas -de manera de no generar desigualdades de partida en la competencia- como los subsidios a actividades específicas, sin culminar en una propuesta definitiva al respecto.

Rubros exonerados de aportes. Para la representación de la Caja Policial, se debe revisar los rubros no sujetos a aporte (como el caso del 222 de la policía) y su justificación, ya que reducen la jubilación futura. Existe actualmente un proyecto de ley a consideración que incluye tal iniciativa según planteara un representante del MTSS.

2.3 Aspectos generales de las prestaciones

Diferencias de prestaciones entre trabajadores. Las intervenciones sobre el tema abordan dos tipos de diferencias: entre ocupaciones y entre grupos demográficos.

- Diferencias entre dependientes / independientes y privados / públicos. La delegación empresarial entiende que hay una inequidad en términos de beneficios que reciben los dependientes y los no dependientes, en perjuicio de estos últimos, lo cual debería revisarse. La delegación de jubilados también propone revisar estas diferencias, en particular en el acceso a las prestaciones de salud. Para la delegación del FA, debe contemplarse que los trabajadores por cuenta propia tengan acceso a beneficios más inmediatos que la jubilación, como el subsidio de enfermedad ya existente para los dependientes. El PIT-CNT señala diferencias entre trabajadores del sector público y privado que deberían ser revisadas, como en los subsidios por enfermedad.

- Diferencias entre grupos demográficos. Para la delegación del FA, algunos grupos poblacionales que tienen baja densidad de cotizaciones, como los jóvenes y mujeres, deben percibir prestaciones durante su vida activa tales que estimulen permanecer en el sistema contributivo. La delegación del gobierno – MIDES (INAMU) también considera que debe considerarse prestaciones a mujeres en un contexto de atender los aspectos de la reproducción social. Para representantes del gobierno – MEF, este tipo de medidas deben buscar incentivar la contribución de jóvenes y mujeres sin desincentivar su contratación. Así por ejemplo, no es partidario de aumentar el período de licencia por maternidad pero sí de realizar bonificaciones a las mujeres por años de servicio o por número de hijos.

2.4 Programa IVS: requisitos de acceso a la jubilación

Concepto de antigüedad en el sistema. Para las delegaciones de trabajadores y jubilados el requisito de acceso a la jubilación debe hacerse sobre un concepto de años de trabajo y no de años de contribución. Las argumentaciones son: i) hay personas que han trabajado y aportado pero no pueden probar sus años de servicio; y ii) hay casos en que la empresa hace la retención pero no la vuelca al BPS y no se registra en la historia laboral.

Reducción de las exigencias de años de servicio y de edad para la jubilación común y avanzada. Para todos los participantes es adecuado disminuir las exigencias legales a este respecto. Sin embargo, existen opiniones diferentes sobre el tipo de modificaciones a realizar para conseguirlo.

- Para las delegaciones del PIT-CNT, jubilados y representantes del gobierno - BPS debe reducirse la exigencia de la siguiente manera: a) reducir de 35 a 30 años de servicio el requisito de acceso a la jubilación común; b) reducir de 70 a 65 años de edad el requisito de acceso a la jubilación por edad avanzada. En este último punto, concuerdan todos los participantes
 - Para el PIT-CNT y la delegación de jubilados, el número de años de servicio exigidos para la jubilación avanzada debe reducirse de 15 a 10.
 - Para representantes del gobierno - MEF, estas modificaciones deben acompañarse de otros ajustes que aseguren la viabilidad actuarial, como por ejemplo: menores de tasas de remplazo para quienes tienen menos años de servicio; aumento de la edad mínima para jubilarse; acceso a la jubilación con un menor número de años de servicio que el requerido, a partir de permitir al trabajador completar los años de aporte utilizando un préstamo del Estado que se descuenta de la jubilación.
 - Para la delegación empresarial, si se realiza una reducción de los años de servicio, esta debe hacerse de manera de no superponer los requisitos legales con los criterios de flexibilización que se han realizado por la vía administrativa.
 - Para la delegación empresarial, el mecanismo adecuado no es reducir el número de años requeridos sino bonificar a quienes pueden probar 30 años de servicio.

Ampliación de las combinaciones edad/años de servicio mínimos requeridos. En la actualidad, a los 60 años se exige 35 años de servicio para la jubilación común y a los 70, si no se les ha alcanzado, se puede acceder a la jubilación avanzada con 15 años de servicio. Para la delegación de empresarios, debe existir una escala que permita combinaciones de manera que entre los 60 y 69 años, sea posible jubilarse con más de 15 años de servicio y menos de 35. Para la delegación de jubilados también se debe hacer una escala, la cual debe estar acorde a su propuesta de modificaciones de acceso a la jubilación común y avanzada.²⁰

Bonificaciones. La delegación del PIT-CNT propone revisar los criterios de las bonificaciones.

Consideración del trabajo reproductivo y tareas de cuidado. Para los representantes del gobierno - MIDES (INAMU) debe considerarse el trabajo reproductivo y tareas de cuidado en el cómputo de la antigüedad en el sistema, como por ejemplo autorizar bonificaciones por maternidad. En la misma línea, para representantes del gobierno – MEF, se deben adoptar medidas como por ejemplo la bonificación por el número de hijos.

Jubilación anticipada.

- El PIT-CNT propone considerar la jubilación anticipada de personas que quedan desocupadas por encima de determinada edad y bajo ciertas condiciones, específicamente con al menos 55 años de edad y 30 años de servicio y en caso de empresas cerradas o en proceso de reducción de personal.
- La delegación empresarial pone en consideración la inequidad que significa el uso por parte del sector público de la jubilación anticipada, lo cual le permite

²⁰ Sobre la propuesta del PN en este punto ver Anexo I del Informe Descriptivo.

acceder a un mecanismo de respuesta a los problemas del envejecimiento de sus trabajadores con cargo a los recursos generales.

2.5 Programa IVS: monto de la jubilación²¹

Tasa de remplazo. Según integrantes de la representación del Poder Judicial (PJ), las tasas de remplazo mínimas son bajas y se propone elevarlas. La delegación de jubilados también propone aumentar la tasa mínima de remplazo junto con la disminución de los años de servicio (por ejemplo de 50 a 52% con 30 años de servicio), aunque manteniendo la preocupación de la sostenibilidad del sistema desearía previamente conocer el impacto financiero de esta medida.

Tablas de mortalidad. Desde el gobierno – BPS se cuestiona que para el cálculo del monto de las prestaciones se utilice las mismas tasas de mortalidad para diferentes colectivos, como por ejemplo administrativos y trabajadores de la construcción. El PIT-CNT propone utilizar tablas de mortalidad idénticas para todas las personas, en particular en oposición a diferentes tablas para hombres y mujeres.

Jubilación mínima. Para las delegaciones empresarial y de trabajadores hay que revisar el valor mínimo de la jubilación, ya que es inferior a la pensión a la vejez y puede desestimular la contribución.

2.6 Programa IVS: retiro parcial

Jubilación y trabajo simultáneos. Existen dos visiones sobre la aceptación de trabajar por parte de jubilados.

- Para los empresarios, debe contemplarse esta posibilidad con una buena fiscalización, admitiendo la reincorporación al trabajo de jubilados.
- Para los jubilados, la simultaneidad puede ser admitida en una etapa inicial, de manera que el proceso hacia la jubilación sea gradual.

2.7 Programa IVS: pensión de sobrevivencia

- En su propuesta de modificación del sistema, el PIT-CNT propone modificar el programa, ampliando los beneficios y facilitando el acceso, manteniendo un criterio de focalización. Específicamente propone: I) autorizar la generación de pensión en el caso en que el fallecido registre menos de 10 años de servicio (requisito actual), contemplando un menor monto; II) eliminar los requisitos de focalización para el acceso (actualmente, no se otorga cuando los hijos entre 18 y 21 años pueden valerse por sus propios medios; hombres viudos y personas divorciadas deben acreditar dependencia económica del causante); III) calcular el beneficio como el 100% en los dos primeros años y partir de entonces, hacerlo decreciente con el ingreso personal del beneficiario; IV) eliminar el tope de duración

²¹ En su propuesta de modificación del sistema, el PIT-CNT considera que el salario básico jubilatorio se debe calcular en base al promedio de los últimos 10 años con tope del promedio de los 20 mejores más 10% (en la actualidad es 5%), tomando el segundo si es mayor. Además, propone tasas de remplazo decrecientes con el ingreso.

en caso de pensión generada por viudez; y V) realizar un tratamiento idéntico para ambos sexos.

- La delegación del FA propone revisar el criterio de focalización y duración, bajo un criterio general que tome en cuenta que una pareja tiene una historia de vida en la que hizo un acuerdo intrafamiliar de reparto entre trabajo remunerado y de cuidados, por el cual previó que la jubilación de cada integrante formara parte del sostén del otro aún luego del fallecimiento de uno de ellos.

2.8 Programa seguro de desempleo

Mecanismos para la ampliación de la cobertura.

- La delegación del gobierno – MIDES propone mecanismos que habiliten el acceso a los trabajadores zafrales que no reúnen los jornales requeridos hoy en día; en particular, que se les permita computar los períodos de distintos empleos zafrales.
- La delegación del PIT-CNT plantea rever los períodos de trabajo requeridos para trabajadores rurales y doméstico.

Modificaciones del beneficio: monto de la prestación y duración del período de cobro.

- Tanto trabajadores como representantes del gobierno – MEF y MTSS coinciden en desear prolongar el período de cobro, pero con propuestas diferentes en cuanto al cálculo del monto mensual de la prestación. Los trabajadores proponen aumentar el monto mensual. Los representantes del gobierno proponen que una prestación decreciente a lo largo del período de cobro; en este nuevo diseño, el cálculo del monto mensual debe ser tal que la suma de los montos no sea menor a la actual.
- El PIT-CNT propone que se amplíe la duración hasta 36 meses (incluido los seis regulares) a los trabajadores con 50 o más años de edad y ciertas condiciones adicionales.

Cobro del seguro y trabajo simultáneo. Para representantes del gobierno – MTSS, se puede admitir combinar trabajo y cobro del seguro de paro, en tanto no supere los ingresos que el trabajador percibía.

Prolongación del período para solicitar la prestación. La delegación del PIT-CTN propone prolongar el plazo para solicitar el seguro, de 30 días a 60 días.

Modificaciones en la normativa de las prórrogas.

- La delegación de los empresarios propone eliminar la posibilidad de las prórrogas.
- La delegación del PIT-CNT propone que las prórrogas continúen existiendo pero que sea el BPS –y no el MTSS- quien tenga la prerrogativa de otorgarlas, exigiendo mayorías especiales.

Contraprestaciones. La delegación empresarial propone que exista una contraprestación de trabajos comunitarios y capacitación.

2.9 Seguro por enfermedad (e incapacidad transitoria)

Período de espera. La delegación del PIT-CNT propone rever el período de espera de tres días para el cobro del subsidio de enfermedad (actualmente, se comienza a cobrar a partir del cuarto día –incluido- de enfermedad).

Monto del beneficio. La delegación del PIT-CNT propone elevar el tope actual del subsidio de enfermedad (actualmente de 3 BPC).

Cobertura. Representantes del PJ proponen rever el diseño del subsidio en lo que tiene que ver con la incapacidad transitoria, de manera de evitar que al vencer el período de cobro (duración máxima de tres años) el trabajador caiga en alguna de las siguientes situaciones: i) su salud mejoró y está en condiciones de volver al mercado laboral, pero está desocupado (sin subsidio) mientras busca un empleo; y ii) la junta vuelve a determinar incapacidad para la tarea, pero ya no tiene cobertura en el BPS (está prevista si se le determina incapacidad para toda tarea). La delegación del PIT-CNT y la delegación de empresarios comparten modificaciones en esta línea.

Baremos. Representantes del gobierno – BPS, del PJ, del PIT-CNT y de los empresarios comparten revisar los baremos que se utilizan en la actualidad.

3. Subsistema no contributivo

3.1 Aspectos generales

Instrumentos para la focalización. La delegación del PIT-CNT propone que haya un único criterio de focalización para todos los programas no contributivos.

Universalización de las prestaciones. La representación del gobierno – BPS propone converger hacia un sistema de prestaciones universales, a lo que se añadiría un pilar de previsión de ahorro individual obligatorio por encima de determinado ingreso.

3.2 Programa pensión a la vejez

Reducción de la edad mínima. Las representaciones de jubilados, trabajadores y del gobierno – MIDES entienden que la edad mínima para acceder a la pensión a la vejez debería reducirse de 70 a 65 años, acompañando una modificación similar en la jubilación por edad avanzada.

Focalización. Las delegaciones de jubilados y de trabajadores proponen rever el criterio del umbral de ingresos para la focalización, de manera de admitir a una franja de adultos mayores en mejor situación de la que se exige en la actualidad. También consideran que debe revisarse el criterio de focalización en cuanto a que actualmente contabiliza ingresos de familiares que no conviven con el adulto mayor.

Monto de la pensión. Las delegaciones del PIT-CNT y de jubilados proponen elevar el monto de la pensión ya que no cumple con el principio de suficiencia.

4. Financiamiento

Fondos identificables por programa. La delegación empresarial y la representación del gobierno – MEF proponen identificar los recursos que se dirigen a los diferentes programas.

- La delegación empresarial no encuentra apropiado que los subsistemas contributivo y no contributivo utilicen recursos de un mismo fondo. En lo que refiere a los programas administrados por el BPS en particular, la identificación de erogaciones e ingresos de cada uno permitiría realizar en cada caso un monitoreo de los resultados financieros.
- La representación del gobierno - MEF también apoya la idea de transparentar los flujos de los subsidios (“quién financia a quién”) de manera de conocer hacia dónde se destinan los recursos de rentas generales destinados al BPS.

Análisis de impacto previo. Las diferentes delegaciones señalan en varias ocasiones la necesidad de contar con proyecciones previas a la implementación de modificaciones, y en particular analizar el impacto sobre los resultados fiscales y sostenibilidad del sistema. Desde la representación del gobierno – BPS se agrega que se debe contar habitualmente con proyecciones de largo plazo, que tomen en cuenta los cambios demográficos y diferentes escenarios de las condiciones macroeconómicas y del mercado laboral.

5. Aspectos institucionales

Registros de la historia laboral y notificación.

- La delegación empresarial subraya que debe cumplirse con el requisito legal de notificar la historia laboral al trabajador, ya que se estaría creando un problema a futuro al dejar abierta la posibilidad de que no se la convalide o utilice.
- La delegación de trabajadores considera que, en los casos en que la empresa retuvo contribuciones pero no las volcó, dichos períodos deben ser registrados en la historia laboral, pero no aprueba que el instrumento para reconocerlos sea la notificación (y más en general, que la fiscalización descansa en la notificación).

Evaluación de programas.

- Para los representantes del gobierno en general, los programas de transferencias deben: i) estar sujetos a seguimiento y evaluación; ii) contar con un sistema de información, en el cual exista coordinación e integración de los recursos existentes, evitando las duplicaciones; y iii) tener una perspectiva de género.
- Lo anterior es compartido por la delegación empresarial, quien además propone que las evaluaciones sean realizadas por instituciones independientes del Estado para dar mayores garantías de imparcialidad.

Regulación de las AFAP. La delegación del PIT-CNT propone que las tasas por costo de administración cobradas por las AFAP sean reguladas de manera de contemplar precios diferentes para distintos grupos poblacionales. En particular, propone una regulación que permita reducirlas para los trabajadores de menores ingresos.

Integración de sistemas Para representantes del gobierno – MIDES, los programas no contributivos deben concebirse en un sistema que articule todos los programas sociales de manera de evitar algunos potenciales efectos negativos señalados en diferencias intervenciones (como por ejemplo, favorecer la informalidad).

Fiscalización. La importancia de la fiscalización fue señalada por varias delegaciones (gobierno – BPS y MTSS, delegación empresarial). La delegación empresarial señala en particular la necesidad de: i) cumplir con los controles periódicos de que subsisten las condiciones que dieron lugar al acceso a la figura del monotributo; y ii) mejorar la fiscalización del uso del seguro de paro.

6. Otras propuestas

Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. La delegación del gobierno – MIDES (INAMU) considera que se debe trabajar en políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, lo que permitiría: i) avanzar en el ejercicio de derechos debido a que existe sugerencias de que existe una insatisfacción de las mujeres con respecto al número de hijos que tienen; ii) eventualmente, podrían tener consecuencias desde el punto de vista demográfico; podrían facilitar la inserción laboral femenina y por tanto, facilitar también su acceso a los beneficios de los programas contributivos.

Cuidados de niños y adultos mayores. Contar con un sistema de cuidados fue puesto en consideración por las delegaciones del gobierno – MIDES (INAMU) y BPS, de organizaciones de la Red de género y de los jubilados, buscando tres objetivos: i) facilitar la decisión de las mujeres con respecto a la dedicación al trabajo y la familia; ii) más en general, ayudar a cumplir con el objetivo de equidad de género; y iii) mejorar la calidad de las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social a los adultos mayores, incluyendo beneficios de servicios de atención y cuidados.

III. Evaluación

1.1 Participación

El DNSS como ya señalamos estuvo organizado en cinco mesas, habiendo sido invitadas a participar 50 instituciones²². Entre el 50 y el 60 % de las instituciones invitadas participaron en cada una de las mesas. Esto representó un máximo de 75 personas y un mínimo de 66 personas en cada mesa. La mayor participación se dio en la mesa 2 y en la mesa 5 y el mínimo en la mesa 4 (ver cuadro 1).

²² A los efectos de este cálculo el sector empresarial fue tomado como una institución, sin perjuicio de que se cursaron 30 invitaciones. Asimismo, se tomaron a todos los institutos que integran la Universidad de la República como una única institución. Los institutos convocados fueron seis.

Cuadro 1. Instituciones y representantes que participaron de las 5 MTD

	<i>Número de instituciones Invitadas*</i>	<i>Número de instituciones invitadas que participaron**</i>	<i>Número de representantes de las instituciones invitadas que participaron**</i>	<i>Número de otras instituciones que participaron**</i>	<i>Número de representantes de otras instituciones que participaron**</i>
Mesa 1	50	24	69	6	9
Mesa 2	50	31	75	2	4
Mesa 3	50	27	69	2	3
Mesa 4	50	27	66	3	4
Mesa 5	50	30	74	2	3

De las cuatro AFAP invitadas, las cuatro participaron por lo menos en una mesa, siendo que AFAP República y Unión Capital lo hicieron en las cinco (cuadro 2).

Cuadro 2. Participación de AFAPS en las MTD del DNSS

Representación AFAP	Cantidad de mtd de las que participaron
Afinidad	1
Integración	1
República	5
Unión Capital	5

De las Universidades invitadas, la Universidad de la República participó en tres mesas y la Universidad Católica del Uruguay lo hizo en dos, las otras no tuvieron participación (cuadro 3).

Cuadro 3. Participación de Instituciones Universitarias en las MTD del DNSS

Instituciones Universitarias	Cantidad de mtd de las que participaron
UCUDAL	2
UDE	0
UDELAR	3
UM	0
Universidad ORT	0

Dentro de la sociedad civil la Asociación Uruguaya de Derecho al Trabajo y Seguridad Social participó en cuatro mesas y el Centro Latinoamericano de Economía Humana lo hizo en dos (cuadro 4)

Cuadro 4. Participación de Organismos de la Sociedad Civil en las MTD del DNSS

Organismos de la Sociedad Civil	Cantidad de mtd de las que participaron
AUDTSS	4
ANONG	0
CLAEH	2
FESUR	0

Las tres Cajas Para-estatales de la Seguridad Social participaron en las cinco mesas del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (cuadro 5).

Cuadro 5. Participación de Organismos Paraestatales de la Seguridad Social en las MTD del DNSS

Organismos paraestatales de la seguridad social	Cantidad de mtd de las que participaron
Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias	5
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios	5
Caja Notarial de Seguridad Social	5

La representación empresarial, la representación de los trabajadores (PIT-CNT) y la representación de los jubilados y pensionistas (ONAJPU) participaron en las cinco mesas temáticas (cuadro 6).

Cuadro 6. Participación de las Organizaciones Sociales en las MTD del DNSS

Organizaciones sociales	Cantidad de mtd de las que participaron
Representación Empresarial	5
Representación Trabajadores (PIT – CNT)	5
ONAJPU	5

De los cuatro partidos con representación parlamentaria, tres tuvieron alguna participación en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Mientras que el Frente Amplio participó en cinco mesas y el Partido Independiente lo hizo en cuatro, el Partido Nacional participó en una sola y el Partido Colorado no participó (cuadro 7).

Cuadro 7. Participación de Partidos Políticos en las MTD del DNSS

Partidos Políticos	Cantidad de mtd de las que participaron
Frente Amplio	5
Partido Colorado	0
Partido Independiente	4
Partido Nacional	1

De los organismos gubernamentales, el Banco de Seguros, la Dirección Nacional de Asistencia Policial, el Instituto Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Servicio de Retiro y Pensiones de las FFAA participaron en cinco mesas, el Banco Central lo hizo en cuatro y el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay lo hizo en dos (cuadro 8).

Cuadro 8. Participación de Organismos Gubernamentales en las MTD del DNSS

Organismos Gubernamentales	Cantidad de mtd de las que participaron
BCU	4
BSE	5
Dirección Nacional de Asistencia Social Policial	5
INAMU	5
INAU	2
INE	5
INJU	0
Servicio de Retiros y Pensiones de las FF.AA.	5

De las Comisiones parlamentarias la Comisión de Legislación del Trabajo participó en cuatro mesas, la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social lo hizo en dos mesas y la Comisión de Seguridad Social lo hizo en una. La Suprema Corte de Justicia participó en las cinco mesas (cuadro 9).

Cuadro 9. Participación de Organismos Gubernamentales en las MTD del DNSS

Organismos Gubernamentales	Cantidad de mtd de las que participaron
Comisión de Asuntos Labores y Seguridad Social	2
Comisión de Legislación del Trabajo	4
Comisión de Seguridad Social	1
Congreso Nacional de Intendentes	0

De los organismos gubernamentales integrantes de la Comisión Sectorial de Seguridad Social, todos participaron en cinco mesas, salvo el Ministerio de Salud Pública que lo hizo en cuatro (cuadro 10).

Cuadro 10. Participación de integrantes de la Comisión Sectorial de Seguridad Social en las MTD del DNSS

Integrantes de la Comisión Sectorial de Seguridad Social	Cantidad de mtd de las que participaron
BPS	5
MIDES	5
MEF	5
MSP	4
MTSS	5
OPP	5

A la alta participación de los Ministerios integrantes de la Comisión Sectorial, se le suma el Ministerio de Turismo y el de Defensa Nacional con participación en las cinco mesas y el Ministerio de Educación con participación en una de ellas (cuadro 11).

Cuadro 11. Participación de los diferentes Ministerios en las MTD del DNSS

MINISTERIOS	Cantidad de mtd de las que participaron
MIDES	4
MEF	5
MSP	4
MTSS	5
MDN	2
MEC	1
MGAP	0
MIEM	0
MRREE	0
MTOP	0
Ministerio de Turismo	5
MI	0
MVOTMA	0

Como síntesis, llegaron a participar un máximo de 46 instituciones y de 133 personas en por lo menos alguna mesa del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social.

Cuadro 12. Total de participación de instituciones y personas en las MTD del DNSS

INSTITUCIONES PARTICIPANTES	Personas participantes
46	133

1.2 Autoevaluación

El DNSS tenía como objetivo además de aumentar el número de propuestas para una eventual reforma, mejorar la relación y la comunicación entre los actores involucrados en la política pública de la seguridad social.

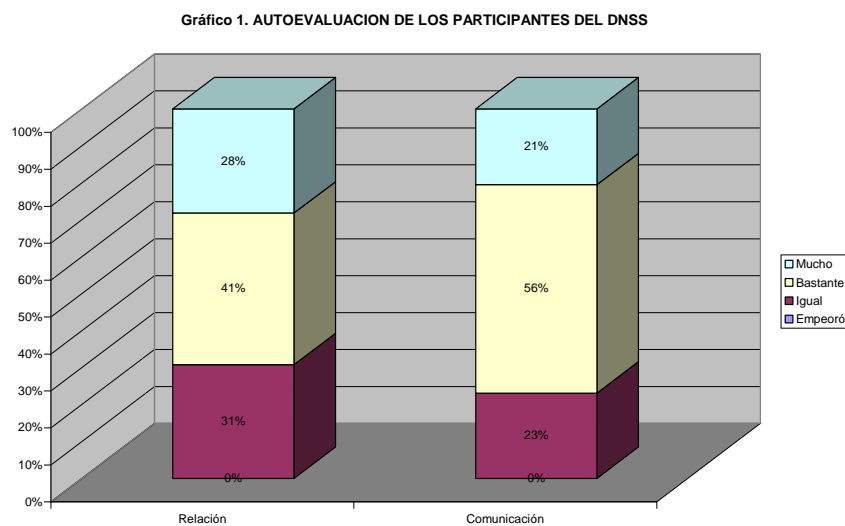
En tal sentido, consultamos a los propios participantes si se habían cumplido el objetivo de mejora de la relación, entendida esta por mayor confianza y/o mayor comprensión entre las partes y si se había cumplido el objetivo de mejor comunicación, entendida esta como mayor claridad y/o comunicación de ida y vuelta²³.

²³ Se distribuyó un formulario autoadministrado de evaluación entre los asistentes al DNSS, el cual fue completado por 39 personas. Ver Anexo.

Relación y Comunicación

En lo que tiene que ver con la relación interpersonal ningún participante consideró que la relación empeoró. Tres de cada diez sostuvieron que la relación está igual y siete de cada diez manifestaron que la relación está bastante mejor o bien mucho mejor. En lo que tiene que ver con la comunicación ningún participante consideró que la comunicación empeoró. Casi dos de cada diez afirmaron que la comunicación está igual y casi ocho de cada diez que la comunicación mejoró bastante o mejoró mucho (ver cuadro 13 y gráfico 1).

Cuadro 13. Autoevaluación DNSS		
	Relación	Comunicación
Empeoró	0%	0%
Igual	31%	23%
Bastante	41%	56%
Mucho	28%	21%

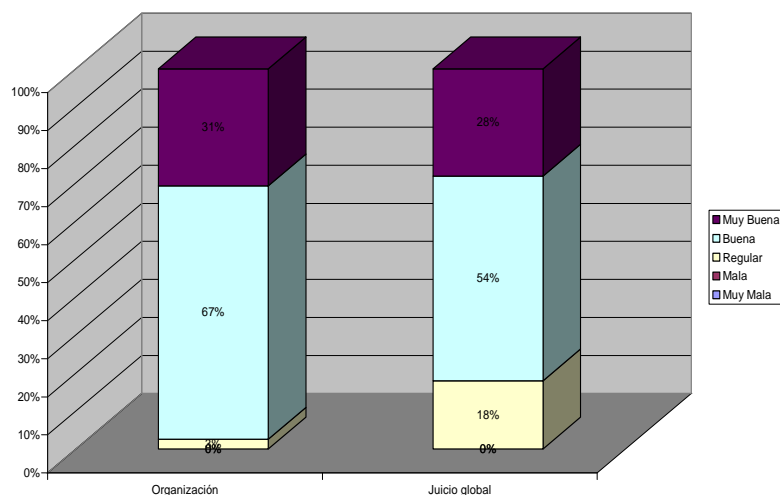


Organización y Juicio Global

Ningún participante consideró que la organización fue mala o muy mala. Sólo casi el 3 % consideró que la organización fue regular y el restante 97 % señaló que la misma fue buena o muy buena. Ningún participante hizo un juicio malo o muy malo sobre el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Menos del 20 % consideraron que el Diálogo fue regular y más del 80 % consideró que fue bueno o muy bueno (Cuadro 2 y Gráfico 2).

Cuadro 2. Autoevaluación DNSS		
	Organización	Juicio global
Muy Mala	0,0%	0,0%
Mala	0,0%	0,0%
Regular	2,6%	17,9%
Buena	66,7%	53,8%
Muy Buena	30,8%	28,2%

Gráfico 2. AUTOEVALUACION DE LOS PARTICIPANTES DEL DNSS



IV. Conclusiones

1. El DNSS cumplió con el objetivo de poner sobre la mesa un conjunto de propuestas sobre la protección social y sobre la seguridad social.
2. La gran mayoría de las propuestas plantearon ajustes al sistema actual, mientras que existieron dos propuestas de reforma estructural.
3. Se mantuvo un nivel importante de participación, fundamentalmente en los actores sociales y gubernamentales. En el caso de los partidos políticos, la mayor participación la tuvieron el Frente Amplio y el Partido Independiente, mientras que el Partido Nacional tuvo una escasa participación y el Partido Colorado no participó.
4. El DNSS cumplió con otros de sus dos objetivos según sus propios participantes, como fue la mejora de la relación y la mejora de la comunicación, aspectos fundamentales para el logro de buenos acuerdos.
5. Dejamos constancia que este documento no realizó una evaluación de los acuerdos logrados en las Comisiones Ejecutivas.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social



Informe Descriptivo sobre el Diálogo Nacional de Seguridad Social

UDELAR

Marzo, 2008.

Equipo Técnico: Dr. José M. Busquets, Econ. Marisa Bucheli, Mag. Marcelo Setaro; Becarias:
Dominique Rumeau, Marcela Schenck



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social

INDICE TOTAL DNSS:

Documentos disponibles en www.dialogoseguridadsocial.org/informes-finales

CAPÍTULO I. EL DIÁLOGO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL. LINEAMIENTOS POLÍTICOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Lineamientos políticos y aspectos metodológicos.

1.1. Palabras del señor Presidente de la República en el acto de presentación del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Edificio Libertad, 6 de junio de 2007.

1. 2. Palabras del Ministro interino de Trabajo Jorge Bruni en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Edificio Libertad, 6 de junio de 2007. (Resumen elaborado por Presidencia de la República)

1. 3. Aspectos Metodológicos. Reglas de Juego de las Mesas Temáticas de Diálogo. *Objetivos, características y criterios de funcionamiento. 6 de Agosto de 2007.*

CAPÍTULO II. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DEL DNSS

1.1. Instituciones, Organizaciones y Personas invitadas al DNSS

1.2. Instituciones, Organizaciones y Personas asistentes a las sesiones de trabajo del DNSS

1.2.1. Instituciones, Organizaciones y Personas asistentes en la MTD1

1.2.2. Instituciones, Organizaciones y Personas asistentes en la MTD2

1.2.3. Instituciones, Organizaciones y Personas asistentes en la MTD3

1.2.4. Instituciones, Organizaciones y Personas asistentes en la MTD4

1.2.5. Instituciones, Organizaciones y Personas asistentes en la MTD5

1.2.6 Totales de instituciones y personas asistentes al DNSS.

CAPÍTULO III. SEMINARIO INTERNACIONAL: REFLEXIONES LUEGO DE DOS DÉCADAS DE REFORMAS EN LA REGIÓN

Parainfo de la Universidad de la República, el 13 de junio de 2007.

1. Palabras de apertura

1.1. Dr. Conrado Ramos. Sub. Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

1.2. Dr. Rodrigo Arocena. Rector de la Universidad de la República.

1.3. Sr. Pablo Mandeville. Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en el Uruguay.



1.4. Embajador D. Fernando Valderrama y de Pareja. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Reino de España en el Uruguay.

2. Presentaciones. La situación de los sistemas de Seguridad Social en Ibero América.

Moderador: Dr. José Miguel Busquets (UDELAR)

2.1. D. Adolfo Jiménez. Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, España.

2.2. Ec. Gustavo Demarco. Economist Senior, The World Bank Institute.

2.3. Dr. Andras Uthoff. Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Chile.

3. Presentaciones. Los casos nacionales de Argentina, Brasil y Chile.

Moderadora: Ec. Marisa Bucheli (UDELAR)

3.1. Dr. Walter Arrigí. Subsecretario de Políticas de la Seguridad Social-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.

3.2. Dr. Fabio Bertranou. Especialista Principal en Seguridad Social - OIT, Chile.

CAPÍTULO IV. DOCUMENTOS DE BASE

1. Lanzamiento del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social

1.1. Documento General de Base. Breve descripción de la Seguridad Social para las Mesas Temáticas. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

1.2. Anexo Estadístico. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

2. Demografía y Seguridad Social (MTD1)

2.1. Documento de Base. Demografía y Seguridad Social en el Uruguay: balance y perspectivas. Documento elaborado por la Dra. Mariana Paredes, UDELAR-FCS-Programa de Población.

3. Inclusión, Trabajo y Seguridad Social (MTD2)

3.1. Documento de Base. Inclusión, Trabajo y Seguridad Social. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

4. Seguridad Social y Protección Social (MTD3)

4.1. Documento de Base. Seguridad Social y Protección Social. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

5. Cobertura del sistema de Seguridad Social (MTD4)

5.1. Documento de Base. Cobertura del Sistema de Seguridad Social. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

5.2. Anexo Estadístico. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

CAPÍTULO V. RELATORÍAS Y RESÚMENES FINALES DE LAS MESAS

1. Demografía y Seguridad Social (MTD1)

- 1.1. Relatoría Primera Reunión MTD1. Sesión del 20 de Junio de 2007.
- 1.2. Relatoría Segunda Reunión MTD1. Sesión del 4 de Julio de 2007.
- 1.3. Resumen MTD1. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

2. Inclusión, Trabajo y Seguridad Social (MTD2)

- 2.1. Relatoría Primera Reunión MTD2. Sesión del 15 de Agosto de 2007.
- 2.2. Relatoría Segunda Reunión MTD2. Sesión del 22 de Agosto de 2007.
- 2.3. Relatoría Tercera Reunión MTD2. Sesión del 28 de Agosto de 2007.
- 2.4. Resumen MTD2. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

3. Seguridad Social y Protección Social (MTD3)

- 3.1. Relatoría Primera Reunión MTD3. Sesión del 12 de Setiembre de 2007.
- 3.2. Relatoría Segunda Reunión MTD3. Sesión del 19 de Setiembre de 2007.
- 3.3. Relatoría Tercera Reunión MTD3. Sesión del 26 de Setiembre de 2007.
- 3.4. Relatoría Tercera Reunión MTD3. Sesión de 03 de Octubre de 2007.
- 3.5. Resumen MTD3. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

4. Cobertura del sistema de Seguridad Social (MTD4)

- 4.1. Relatoría Primera Reunión MTD4. Sesión del 17 de Octubre de 2007.
- 4.2. Relatoría Segunda Reunión MTD4. Sesión del 24 de Octubre de 2007.
- 4.3. Relatoría Tercera Reunión MTD4. Sesión del 31 de Octubre de 2007.
- 4.4. Resumen MTD4. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

5. Financiamiento del sistema de Seguridad Social (MTD5)

- 5.1. Relatoría Primera Reunión MTD5. Sesión del 21 de Noviembre de 2007.
- 5.2. Relatoría Segunda Reunión MTD5. Sesión del 5 de Diciembre de 2007.
- 5.3. Relatoría Tercera Reunión MTD5. Sesión del 19 de Diciembre de 2007.
- 5.4. Resumen MTD5. Elaborado por el Equipo Coordinador Académico de la UDELAR.

ANEXO I. DOCUMENTOS APORTADOS AL DNSS

1. Documentos de posición de Organizaciones Partidarias presentados al DNSS

- 1.1. Unidad Temática de Seguridad Social del Frente Amplio: ¿Cuál será el producto del debate sobre seguridad social?
- 1.2. Unidad Temática de Seguridad Social del Frente Amplio: Protección social de los trabajadores autónomos. Propuesta para la mesa de prestaciones del DNSS.
- 1.3. Unidad Temática de Seguridad Social del Frente Amplio: Aportes para el análisis de modificaciones en las pensiones por sobrevivencia.
- 1.4. Unidad Temática de Seguridad Social del Frente Amplio: Aportes para una visión de transformación global del sistema de la seguridad social.
- 1.5. Honorable Directorio del Partido Nacional: El Partido Nacional ante el Dialogo Nacional de Seguridad Social convocado por el Poder Ejecutivo.

2. Documentos de posición de Organizaciones Sociales presentados al DNSS

- 2.1. PIT-CNT: La Propuesta Alternativa. Equipo de la Representación de los Trabajadores en el BPS
- 2.2. Sector Empresarial: Presentación del Sector Empresarial en el DNSS
- 2.3. ONAJPU: Aportes al diálogo para la reforma de la seguridad social en relación con los actuales jubilados y pensionistas.

3. Administradoras de Fondos Previsionales

- 3.1. AFAP Republica: El Régimen de ahorro individual: situación actual, perspectivas, evaluación de sus críticas y propuestas: Aporte de República AFAP al DNSS
- 3.2. AFAP Republica: Presentación República AFAP
- 3.3. AFAP Republica: Consulta de República AFAP al BCU: Tablas de Mortalidad y Primas.

4. Documentos de posición de Organismos Gubernamentales presentados al DNSS

- 4.1. INAMU-MIDES: Aportes para la elaboración de un Sistema de Protección Social que integre la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres- Ministerio de Desarrollo Social
- 4.2. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales: Nuevas rutas en la construcción del bienestar. Documento elaborado por los siguientes organismos: MIDES-MSP-MTyD-MEC-MEF-MTSS-MVOTMA-OPP y con la participación de CODICEN-BPS-Congreso Intendentes-INAU-INE.

5. Bibliografía y Documentación recomendada por las organizaciones participantes

5.1. Materiales de la Seguridad Social, compendiados y distribuidos por el BPS en formato CD.

Están disponibles en el sitio web: www.bps.gub.uy

- > Procesos de Reforma
- > Seguridad Social
- > Aportes al Debate sobre Seguridad Social

ANEXO II. OPINIONES DE LOS CIUDADANOS

ANEXO III. PRESENTACIONES PARA LAS MESAS DE DIÁLOGO

1. Demografía y Seguridad Social (MTD1)

1.1. Exposición “Demografía y Seguridad Social. Resumen conceptual de la primera sesión de trabajo”, a cargo de Mag. Marcelo Setaro, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.

2. Inclusión, Trabajo y Seguridad Social (MTD2)

2.1. Rafael Rofman, Especialista Líder en Protección Social, Banco Mundial. Trabajo y Seguridad Social en Uruguay. Presentación Power-Point.

2.2. Fabio Bertranou, Especialista en Seguridad Social, OIT. Inclusión, trabajo y protección social: comentarios. Presentación Power-Point.

2.3. Exposición “MESA II: INCLUSIÓN, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL”. A cargo de la Ec. Marisa Bucheli, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.

2.4. Informe sobre la MTD2. A cargo de la Ec. Marisa Bucheli, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.

3. Seguridad Social y Protección Social (MTD3)

3.1. Rubén M. Lo Vuolo, CIEPP-Argentina. La protección social en América Latina. Los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas. Presentación Power-Point.

3.2. Flavia Marco. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL. El sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de la economía cuidado. Versión preliminar sujeta a comentarios. Documento de discusión.

3.3. Flavia Marco Navarro. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL. El sistema previsional desde la economía del cuidado. Presentación Power-Point.

3.4. Rosario Aguirre. UDELAR-FCS-Departamento de Sociología. El aporte del trabajo no remunerado al bienestar social. Avances en los conocimientos y desafíos para el diseño del sistema de protección social uruguayo. Presentación Power-Point.



3.5. Vivian Milosavljevic. CEPAL. Estadísticas e indicadores de género en el ámbito de la seguridad social. Presentación Power-Point.

3.6. Exposición “Seguridad Social y Protección Social”, a cargo del Dr. José M. Busquets, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.

3.7. Exposición “Comparando la revisión ortodoxa y las alternativas”. Elaboración del Dr. José M. Busquets, del Equipo Técnico de la UdelaR, en base a las ideas de Rubén M. Lo Vuolo. Presentación Power-Point.

4. Cobertura del sistema de Seguridad Social (MTD4)

4.1. Exposición “Cobertura de la seguridad social”, a cargo del Dr. José M. Busquets, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.

4.2. Exposición “Cobertura del sistema de Seguridad Social. Resumen conceptual de la primera sesión de trabajo”, a cargo de Mag. Marcelo Setaro, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.

5. Financiamiento del sistema de Seguridad Social (MTD5)

5.1. Cr. Luis Camacho y Cra. María Luisa Brovia. Asesoría Técnica del BPS. Financiamiento de la Seguridad Social. Presentación Power-Point.

5.2. Cr. Adolfo Sarmiento. Superintendencia de Fondos Provisionales, BCU. El rol del Banco Central en la supervisión del sistema de ahorro previsional. Presentación Power-Point.

5.3. Exposición elaborada para la MTD5 por la Ec. Marisa Bucheli, del Equipo Técnico de la UdelaR. Presentación Power-Point.



Diálogo Nacional
sobre Seguridad Social