

DIÁLOGO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL – 2ª ETAPA
9 diciembre de 2010

FRENTE AMPLIO
Representante para este evento:
Cro. José Luis Blasina

SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CUANDO EL FA LLEGÓ
AL GOBIERNO

El 1º de marzo de 2005, por primera vez en la historia, la izquierda alcanzó el gobierno nacional.

Por entonces, un 32 % de la población del país se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Dentro de esa cifra dramática, se encontraba otra peor, si cabe: 124.000 niños de hasta 6 años de edad pertenecían a hogares pobres. Vale decir, uno de cada dos niños de ese tramo etario se encontraban en situación de pobreza¹.

La tasa de desempleo, por su parte, superaba el 12 % tras haber alcanzado casi un 17 % en el año 2003².

Asimismo, y en lo que guarda directa relación con la cobertura de seguridad social, estudios especializados destacaban la imposibilidad o extrema dificultad que la mayoría de los trabajadores encontraría para acceder a una pasividad, tras una vida de labor. En tal sentido,

¹ “Para entender la economía del Uruguay”, CINVE, Mdeo., 2006, págs. 296 - 298.

² INE.

en las condiciones impuestas por la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995, solamente un 24 % de los trabajadores alcanzaría 35 años de servicios a los 60 años de edad y un 42 % lo haría a los 65 años. Pero en lo que se refiere a trabajadores de la actividad privada, sólo un 16 % de ellos completaría 35 años de servicios a los 60 de edad y sólo un 32 % lo lograría a los 65³.

AVANCES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL DURANTE EL PERÍODO 2005 – 2010

No nos extenderemos sobre este punto, que ha sido desarrollado en el documento denominado “*Avances en el Sistema de Protección Social. Período 2005 – 2010*”, repartido en la sesión inaugural de este Diálogo.

En apretada síntesis, vale recordar que se adoptaron múltiples medidas de fomento a la formalización:

- Ley de regularización de adeudos con el BPS
- extensión de derechos de seguridad social a trabajadoras domésticas y trabajadores rurales.
- perfeccionamiento del régimen de monotributo

Mejora del sistema previsional y de las prestaciones

- incrementos de las pasividades suplementarios a los previstos por la Constitución,

³ “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?”, Bucheli, Ferreira-Coimbra, Forteza, Rossi, Mdeo., Dpto. de Economía, Universidad de la República, agosto de 2005

- concesión de adelantos a cuenta y beneficios de fin de año,
- elevación de mínimos de prestaciones y de topes jubilatorios establecidos por el llamado Acto Institucional N° 9,
- Reestablecimiento gradual de la prima por edad.
- reconocimientos de derechos pensionarios a concubinos,
- reforma de los regímenes previsionales de las cajas bancaria y policial, entre otros

Como consecuencia de las medidas adoptadas y del propio incremento registrado en el IMS, por la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, en virtud entre otros aspectos de la reinstalación de los Consejos de Salarios, las pasividades obtuvieron, durante el referido quinquenio, una recuperación en términos reales de lo que se perdió en el quinquenio anterior. En el caso de las de menor cuantía, ese incremento real supero el 30 %.

El BPS, por su parte, registró cifras record de cotizantes, sobrepasando el número de 1.300.000, lo que significó un aumento significativo en la cantidad de trabajadores registrados.

A su vez, concluida la fructífera experiencia del Diálogo Nacional de Seguridad Social en su etapa 2007 – 2008, se introdujeron reformas en el seguro de desempleo, incrementando su capacidad protectora, y se consagraron medidas de flexibilización de acceso a las jubilaciones – entre ellas, la disminución de los años de servicios requeridos para configurar la jubilación común – las que removieron

los obstáculos más rechazables que, sobre el particular, contenía la ley N° 16.713.

A todo ello, debe agregarse que las tres reformas más profundas implementadas en el período – Reforma Tributaria, implantación del Sistema Nacional Integrado de Salud y Plan de Equidad -, íntimamente conectadas y todas por igual promotoras de mayor justicia social, han permitido una redistribución más equitativa de la renta y generado, por ende, una mejora en el nivel de vida de la inmensa mayoría de los habitantes del País.

TAREAS PENDIENTES

No obstante los muy importantes avances en materia social, queda aún mucho camino por recorrer.

La pobreza ha disminuido del 32 % a 20 % y la indigencia, del 5,5 % al 3,6 % en el caso de los menores de 6 años. Pero el proceso de reducción de la pobreza debe continuar y la indigencia debe ser eliminada cuanto antes. Pese a los logros alcanzados, no debemos resignarnos a que miles de compatriotas continúen en esta situación.

En ese sentido, la Seguridad Social, con su esencial cometido de redistribución del ingreso, tiene que continuar aportando soluciones.

A su vez, debe proseguirse mejorando el esquema de protección

de todos los riesgos sociales que tradicionalmente ha atendido la Seguridad Social, y abordar la cobertura de las nuevas contingencias que plantea el mundo de hoy y la conformación de nuestra sociedad, tales como los cuidados a personas dependientes.

En esa línea, desarrollaremos seguidamente algunas propuestas contenidas en el Programa de nuestra fuerza política.

Pensión universal para mayores de 65 años

El programa del Frente Amplio para el período 2010 – 2015 asumió, como compromiso, avanzar en el establecimiento “*de pensiones universales en el marco de una reestructura del sistema de seguridad social*”⁴, señalando que “*se buscará la **universalización de prestaciones** que atiendan a grupos prioritarios*”, entre ellos, “*personas mayores de 65 años*”⁵.

Nuestro sistema de cobertura IVS registra una marcada diferenciación entre prestaciones contributivas (jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, subsidio transitorio por incapacidad parcial) y no contributivas (pensiones por vejez e invalidez). Para obtener una jubilación se requiere tener determinados períodos mínimos de servicios registrados y/o con cotización efectiva, mientras que para acceder a las prestaciones no contributivas se exige demostrar carencia de recursos o, más concretamente, pobreza.

Sin embargo, buena parte del presupuesto con el que se sufragan

⁴ Pág. 68.

⁵ Pág. 72.

las prestaciones contributivas proviene de impuestos que paga toda la sociedad – y no solamente los trabajadores formales – mientras que, al propio tiempo, miles de personas se ven en la necesidad de gestionar una pensión a la vejez, dado que habiendo trabajado toda su vida, no tienen una historia laboral con los años de servicios requeridos para acceder a una jubilación.

Dentro de este panorama, reviste especial relevancia la situación del trabajo autónomo. En este colectivo tiene particular incidencia el fenómeno de la informalidad. Se ha estimado que un 40 % de informales son autónomos; muchos de ellos desarrollan una economía de subsistencia o cuyos ingresos no les permiten formalizarse, a lo cual debe sumarse la falta de incentivos que tal formalización puede representarles – entre otras razones, porque las prestaciones de actividad previstas para ellos, no tienen suficiente atractivo.

Si tenemos en cuenta todos estos factores, parece razonable plantearse la instauración de una prestación universal no contributiva para todos los mayores de 65 años, sin requerir, para acceder a la misma, el estigmatizante requisito de demostrar pobreza.

Desde luego, ello no obsta a que tal prestación no alcance a quienes cuenten con ingresos que les permitan vivir con holgura.

Por otra parte, este componente no contributivo debería combinarse adecuadamente con el pilar contributivo, a fin de que no constituya un incentivo a la informalidad.

A tal efecto, deberían analizarse nuevas medidas de flexibilización del acceso a las jubilaciones, de modo que incluso pequeños períodos de servicios computados en la historia laboral se traduzcan en alguna prestación que se agregue a aquélla de carácter general.

Más aún. Una pensión universal para mayores de 65 años obliga a repensar el diseño de los pilares contributivos, analizando qué regímenes permitirían, de mejor manera, que cualquier período de cotización incrementara esa prestación básica. Vale, pues, examinar diferentes opciones en un sistema contributivo y el papel que se reservaría en él a la capitalización individual propiamente dicha.

En ese sentido, al día de hoy, las resoluciones adoptadas por el Frente Amplio sobre este tema, básicamente en nuestro congreso de diciembre del 2008 y en las formulaciones efectuadas en la campaña electoral del 2009, se resumen en los siguientes puntos:

“ La profundización de los cambios iniciados en el sistema apuntando a la extinción del lucro en la Seguridad Social, a través de una reforma estructural del sistema”, además de “implementar una resolución que permita la vuelta al BPS de todas y todos así lo decidan, sin exclusión de ningún tipo”.

Adicionalmente se menciona como perspectiva **“el diseño de una reforma del sistema de seguridad social de mediano y largo plazo, que integre los cambios en la estructura de edades de la población uruguaya, las características de la estructura productiva y ocupacional, la sustentabilidad económico-**

financiera del mismo, orientada a la inclusión universal de sectores de población y de las actividades laborales y productivas, sustentada en principios de solidaridad y reciprocidad de las prestaciones.

Los pilares contributivos y no contributivos del mismo deben estar articulados y ser complementarios”.

Universalización de las asignaciones familiares

Hoy existen, en nuestro país, dos subsistemas de asignaciones familiares: uno, que podríamos denominar “contributivo”, en beneficio de hijos de trabajadores formales, y otro, “no contributivo”, para niños, niñas y adolescentes que vivan en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El primero de dichos subsistemas sirve prestaciones todavía insuficientes. El segundo, instrumentado en 2007 por el gobierno de nuestra fuerza política, a través de una ley que recibió el apoyo de todos los partidos, sirve prestaciones de mayor cuantía y pondera el avance de los beneficiarios en el ciclo educativo, a través de un suplemento aún mayor en las prestaciones para quienes cursen enseñanza secundaria.

En un país caracterizado por el envejecimiento poblacional y el bajo crecimiento vegetativo, las asignaciones familiares deben constituir un elemento esencial dentro del sistema de seguridad social.

Máxime, si se tiene en cuenta que uno de los más serios problemas que enfrenta nuestro sistema educativo es la deserción estudiantil a nivel de la enseñanza media.

Nuestro programa lo ha dicho sin ambages: “*se avanzará en la universalización de las asignaciones familiares*”⁶, “*se buscará la **universalización de prestaciones** que atiendan a grupos prioritarios: niñas, niños y adolescentes...*”⁷

En ese sentido, entendemos que debe encararse la generalización del sistema de asignaciones familiares, con las características del implantado por la ley N° 18.227 de 27 de diciembre de 2007. Vale decir, con ese nivel de prestaciones y la cuantía suplementaria correspondiente para incentivar la permanencia en la enseñanza media. Ello, sin perjuicio de que el beneficio pueda no comprender a hogares que superen determinados niveles de ingresos.

Protección del trabajo autónomo

En este tema y remitiéndonos al documento presentado en la primera etapa del Dialogo Nacional Sobre Seguridad Social del 2007-2008, proponemos:

* Reconocer legalmente la categoría del trabajador autónomo como diferenciada de la actividad patronal o empresarial, cumpliendo, de ese modo, con el mandato constitucional que ordena al legislador proteger especialmente al trabajo.

⁶ Pág. 68.

⁷ Pág. 72.

* Ello supone ampliar y profundizar los derechos sociales de estos trabajadores, tendiendo a equiparar el grado de protección desde el punto de vista de la Seguridad Social, con aquél de que gozan los trabajadores dependientes.

* La normativa que ampare a este colectivo deberá evitar el incentivo al contrato de trabajadores autónomos cuando exista una relación de dependencia.

Sistema nacional de cuidados

El Frente Amplio, en su programa 2010 – 2015, ha destacado la importancia de *“generar servicios y programas que constituyan un verdadero **sistema integral de cuidados**”*⁸.

A tales efectos el actual gobierno, por Resolución 863/010 crea un “grupo de trabajo en el ámbito del Gabinete Social, para coordinar el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados”, integrado por representantes del MSP, MEF, MIDES, MTSS, OPP y fueron convocados el BPS, el INAU, ASSE y los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Este grupo de trabajo define “cuidados” como una función social que implica tanto la promoción de autonomía personal como la atención y asistencia a las personas con dependencia transitoria, permanente o crónica, asociada al ciclo de vida.”

Son destinatarios de los cuidados aquellos sectores de la población que, en mayor o menor medida, dependen de la atención de

⁸ Pág. 73.

otras personas para cumplir distintas actividades y satisfacer diferentes necesidades.

Se define como población objetivo a:

- Los niños y las niñas
- Las personas con discapacidad dependientes
- Los adultos mayores dependientes

La necesidad de crear un Sistema Nacional de Cuidados, se fundamenta en:

- **El reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado.** Partiendo de la idea de que las personas son sujetos de derechos y que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar su realización efectiva.
- **Consideración de la dinámica demográfica del país.** Fundamentalmente referida al envejecimiento de la población y el consiguiente aumento de las personas no auto-válidas.
- **Fundamentos económicos.**
 - Progresivo aumento de la tasa de actividad femenina, que aumenta la capacidad de desarrollo del país con la incorporación de más personas en la actividad productiva. Pero pone a las mujeres en el conflicto de la conciliación de las tareas de cuidados en el hogar y el trabajo remunerado.
 - Contribuye al desarrollo económico de largo plazo si logramos mejorar los niveles de educación de toda la

- población empezando por las nuevas generaciones.
- Solucionar los problemas de provisión de cuidados que brinda el mercado.

Se trata de una política basada en derechos con una perspectiva de equidad de género, de generaciones y étnico-racial.

Debe propiciar el cambio en la actual división sexual del trabajo.

Tener una perspectiva territorial con participación de la comunidad.

Fortalecer y profesionalizar las tareas de cuidados.

Analizado desde la perspectiva de la seguridad social, las tareas de cuidado han influido sobre el acceso y la permanencia de las mujeres en el sistema contributivo, disminuyendo sus posibilidades de acceso a prestaciones sociales.

Esta tarea no remunerada carece aún de valoración económica y social.

El Sistema de Cuidados debe ser una fuente de empleo formal y de calidad, en beneficio de quienes reciben los servicios de cuidados y de los y las cuidadoras. Para ello se definieron como tareas a corto plazo la generación de cursos de capacitación que permitan regular y calificar estas tareas tanto a nivel laboral como social.

Mejoras en la cobertura de la maternidad, lactancia y paternidad

Nuestro país, como adelantado que ha sido en la implantación de programas de previsión social, también lo ha sido en

el amparo a la maternidad en el ámbito de la seguridad social.

No obstante, en nuestra normativa al respecto es dable advertir algunas insuficiencias así como tratamientos disímiles a trabajadoras públicas y privadas cuando se enfrentan a la misma contingencia.

Entendemos justo asimilar esos niveles de cobertura y extender el beneficio al ámbito del trabajo autónomo, sin perder de vista las particularidades que éste reviste.

En la misma línea, el Poder Ejecutivo tiene a consideración un proyecto de ley que prevé un subsidio por lactancia a cargo de la seguridad social para las trabajadoras privadas, con lo cual su protección quedaría equiparada a la que hoy tienen las funcionarias públicas. El mismo proyecto crea, en el ámbito privado, una licencia por paternidad de 10 días, de la que los padres podrían hacer uso en los primeros 6 meses de vida del hijo o hija, y que estaría cubierta por un subsidio de seguridad social. Esta licencia no sustituye los 3 días de licencia ya previstos para los trabajadores dependientes de la actividad privada.

Esta solución no hace otra cosa que reconocer el creciente involucramiento que tienen o deben tener los hombres en el cuidado de sus hijos, contribuyendo a distribuir de manera más equitativa las responsabilidades familiares.

CONCLUSIONES

El envejecimiento poblacional, la presencia de nuevos riesgos sociales y las dificultades presentes en el mundo del trabajo, en cuanto a la creación y mantenimiento de empleos de calidad, requieren de una seguridad social sólida, que brinde adecuada cobertura de los riesgos que está llamada a atender, contribuya a la dinamización de la economía y particularmente, cumpla con su esencial objetivo de redistribuir la riqueza.

Nuestra fuerza política apoya fervientemente los ámbitos de debate como el que hoy nos convoca, para explorar juntos las herramientas que mejor permitan alcanzar esos objetivos.

Pero entendemos que, ante todo, la búsqueda de soluciones no debe perder de vista, en ningún momento, el elemento característico de la seguridad social, que la diferencia de otras cosas que no lo son. Esa nota distintiva es la solidaridad.

Los años en que el credo neoliberal campeaba, por fortuna parecen haber quedado atrás – a costa de economías devastadas, estados de bienestar desmantelados y vidas destruidas -. Fue la época de *“el mercado lo arregla todo”*, *“hacé la tuya”* y el *“sálvese quien pueda”*. Hoy, afortunadamente, otros vientos soplan en América Latina, pero es necesario que, más allá de la evolución a nivel político e institucional, se produzca también un cambio en cada uno de

nosotros: que desaparezcan las huellas de individualismo o de resignación que imperceptiblemente fueron quedando en nuestros corazones.

Los uruguayos nos preciamos de ser muy solidarios, y solemos serlo en múltiples instancias.

Pero cuando se reformula el régimen impositivo, de modo que pague más quien percibe más, o cuando se impulsa un sistema que, costado en base a la capacidad contributiva, asegure el acceso a la salud a todos los uruguayos, y especialmente a los más desfavorecidos, aparecen resistencias e intereses egoístas y corporativos.

Las mismas personas que son solidarias y generosas en otros ámbitos, parecen responder *“que el Estado se haga cargo, pero a mí no me cobren tributos”, “hagan justicia social, pero a mí no me toquen un peso”*. Valdría preguntarles si ese modo de proceder es el que también esperan de todos los demás, recordándoles la fórmula con que Kant resumía su imperativo ético: *“obra de tal modo que quieras que la máxima de tu acción se convierta en una ley universal”*.

A veces, parecemos no advertir que un régimen impositivo justo o una seguridad social redistributiva, en cuya financiación todos participemos de acuerdo a nuestra capacidad de contribuir, es una de las formas más acabadas de la solidaridad – no muy vistosa ni

espectacular, pero, tal vez por ello mismo, sí verdaderamente eficaz y de largo alcance -.

Toda discusión sobre seguridad social involucra un debate sobre valores. Eso también, indispensablemente, debe estar sobre la mesa.

En tales instancias, no dejaremos en el olvido el mandato artiguista de que los más infelices sean los más privilegiados.

Por el Frente Amplio

José Luíz Blasina