



**“El Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (D.N.S.S.): proceso, contenidos, impactos, externalidades y aprendizajes”.(2005-2009)**

Dr. José Miguel Busquets

Profesor Agregado en Ciencia Política de la Universidad de la República e Investigador  
Activo del Sistema Nacional de Investigación de la ANII.

## Estructura de contenidos.

1. Introducción.
2. El proceso de la política de seguridad social: relación y comunicación.
3. Las novedades en los contenidos en el segundo round de reformas
4. Algunos aprendizajes del D.N.S.S.
5. Balance y desafíos

## **1. Introducción**

Este informe tiene como objeto el Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (D.N.S.S.) desarrollado en la gestión del Presidente, Dr. Tabaré Vázquez (2005-2009) y su impacto, y se estructura en tres partes. En la primera parte, se describe y analiza el D.N.S.S. como construcción de un proceso de política pública, en particular, la forma de cómo se estructuró y evolucionó la relación y la comunicación entre las partes o los actores involucrados en la política de seguridad social. En el análisis presentaremos las percepciones de los actores que participaron en el Plenario Nacional y también en las instancias de las Comisiones Ejecutivas, donde se negociaron los acuerdos. En la segunda parte, describiremos la sustancia o el contenido en materia de seguridad social en el período 2005-2009, los acuerdos alcanzados y los impactos posteriores. Finalmente, sintetizaremos algunos aprendizajes del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, presentando un breve balance y los desafíos del nuevo gobierno del Presidente José Mujica.

## **2. El proceso de la política de seguridad social: relación y comunicación.**

En abril de 2005 se creó, por resolución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Comisión Sectorial de la Seguridad Social (CSSS), con un Comité Ejecutivo integrado por cinco organismos del Estado: los Ministerios de Desarrollo Social, de Economía y Finanzas, de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social (BPS) y la OPP. A ello se agregó un Plenario, integrado por el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Seguros del Estado, el Banco Central del Uruguay, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios, la Caja Notarial de Seguridad Social, el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales del Ministerio del Interior, el Servicio de Retiros y Pensiones de la Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, cada una de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), un representante de los trabajadores, uno de los jubilados y otro de los empresarios con representación en el Directorio del BPS.

En junio de 2007, el Gobierno, preocupado por la cobertura<sup>1</sup> presente y futura de la seguridad social, por medio de la CSSS, instaló el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS), organizado con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).

Esta modalidad de intermediación de intereses utilizada por el Gobierno, se diferenció de las experiencias de procesos de reforma llevados a cabo en 1979, durante la dictadura, y en 1995, durante la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti.

Este proyecto buscó desarrollar inicialmente un ámbito creativo en el que la sociedad civil y el Estado se encontraran para formular propuestas, más allá de las estructuras institucionales existentes. Luego, se aprobó la posibilidad de acuerdos que viabilizaran en el futuro la reforma del sistema. Asimismo, se buscó en forma expresa mejorar la relación y la comunicación entre los participantes para facilitar posibles acuerdos.

El DNSS se implementó en cinco mesas temáticas: demografía, inclusión y trabajo, protección social, cobertura y financiamiento. A él fueron invitadas más de 50 instituciones, de las cuales entre el 50 y el 60% formaron parte de cada una de esas mesas. Esto representó un máximo de 75 personas y un mínimo de 66 personas en cada mesa. La mayor participación se dio en las mesas 2 (inclusión y trabajo) y 5 (financiamiento), mientras que la menor fue en la mesa 4 (cobertura).

Todos los organismos integrantes de la CSSS participaron en las cinco mesas. A ello debe sumarse la presencia del Ministerio de Turismo y del de Defensa Nacional en cinco mesas, el Ministerio de Salud Pública en cuatro y del Ministerio de Educación en una de ellas. Además, participaron el Banco de Seguros del Estado, 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 Fuerzas Armadas en cinco mesas; el Banco Central del Uruguay en cuatro y el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay en dos.

---

<sup>1</sup> Un estudio de Marisa Buchelli y otros investigadores del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de 2006 mostró luego de analizar las cotizaciones realizadas por los trabajadores al BPS durante el período 1996-2004 posterior a la reforma, que de no modificarse los parámetros de acceso a las prestaciones, en el futuro se podría enfrentar severos problemas en materia de jubilaciones.

También hubo participación de otros representantes del sector público: la Comisión de Legislación del Trabajo del Cámara de Representantes en cuatro mesas, la Comisión de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de la Cámara de Senadores en dos y la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes en una. A su vez, la Suprema Corte de Justicia participó en las cinco mesas.

La evidencia permite afirmar que la participación de organismos del Gobierno fue muy importante.

Representantes empresariales, de los trabajadores (PIT-CNT) y de los jubilados y pensionistas (ONAJPU) participaron en las cinco mesas temáticas. Las cuatro AFAP invitadas participaron por lo menos en una mesa, y dos de ellas (AFAP República y Unión Capital) lo hicieron en las cinco. A su vez, las tres Cajas paraestatales de la Seguridad Social participaron en las cinco mesas. Estos actores mostraron ser los más proactivos del conjunto no gubernamental.

De las cinco universidades invitadas, la Universidad de la República participó en tres mesas y la Universidad Católica del Uruguay lo hizo en dos, mientras que las otras universidades no asistieron. Con respecto a los cuatro organismos de la sociedad civil que fueron invitados, 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.

De los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria, tres tuvieron alguna participación: el Frente Amplio participó en las cinco mesas, el Partido Independiente lo hizo en cuatro, el Partido Nacional en una sola. El Partido Colorado no participó. Como balance, se puede señalar la escasa participación de los partidos de la oposición en el Diálogo.

Al final del DNSS se consultó<sup>2</sup> a los participantes respecto al cumplimiento del objetivo de mejorar la relación (entendida como mayor confianza y/o mayor comprensión) y la comunicación (entendida como mayor claridad y/o comunicación de ida y vuelta) entre los actores involucrados en el Diálogo.

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 estaba igual que al

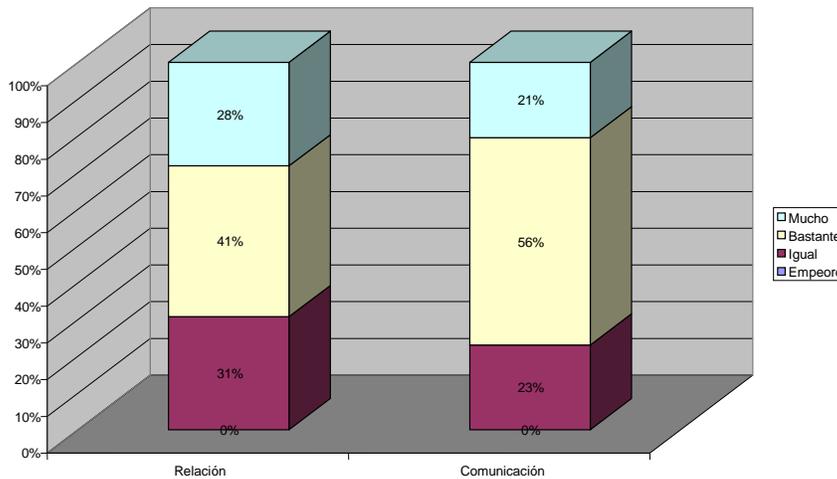
---

<sup>2</sup> El formulario de relevamiento fue contestado por 39 participantes del Plenario del DNSS.

comienzo del proceso y siete de cada de cada diez manifestaron que la relación era bastante mejor o mucho mejor. En lo referente a la comunicación, ningún participante consideró que la comunicación había empeorado. Casi dos de cada diez afirmaron que la comunicación estaba igual y casi ocho de cada diez expresaron que la comunicación había mejorado bastante o mucho (cuadro 1 y gráfico 1).

Cuadro 1. Autoevaluación DNSS		
	Relación	Comunicación
Empeoró	0%	0%
Se mantuvo igual	31%	23%
Mejóro bastante	41%	56%
Mejóro mucho	28%	21%

Gráfico 1. Autoevaluación de los participantes del DNSS

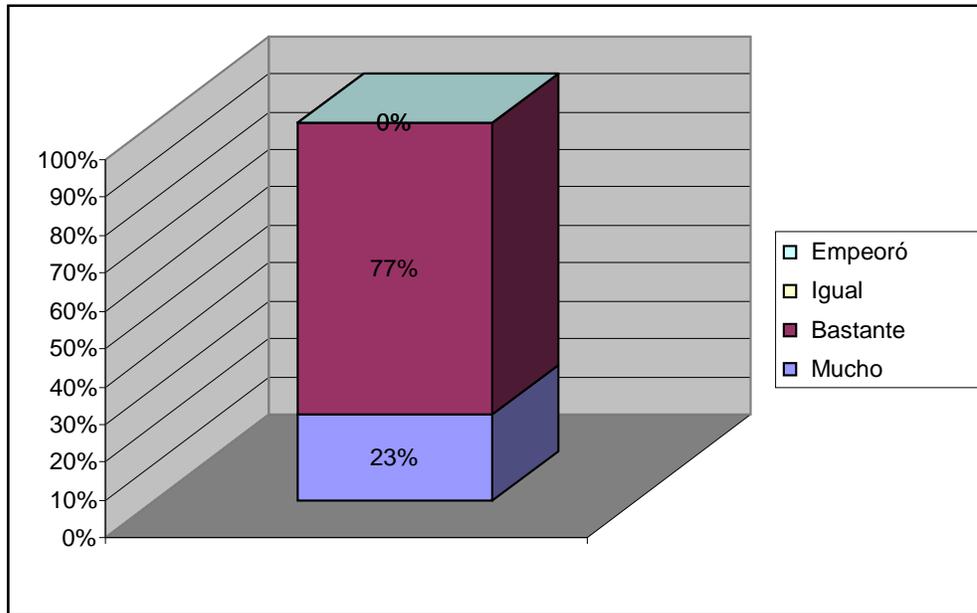


Recientemente, en el marco de una monografía de grado en Ciencia Política, Gonzalo Rodríguez, realizó un relevamiento similar con los participantes de las comisiones ejecutivas<sup>3</sup>. En lo que tiene que ver con la relación interpersonal, ningún participante consideró que la relación empeoró o sostuvo que la relación estaba igual que al comienzo del proceso y diez de cada diez manifestaron que la relación era bastante mejor o mucho mejor. (cuadro 2 y Gráfico 2).

Cuadro 2. Autoevaluación DNSS	
	Relación
Empeoró	0%
Se mantuvo igual	0%
Mejóro bastante	77%
Mejóro mucho	23%

Fuente: monografía de Gonzalo Rodríguez, 2010.

**Gráfico 2. Autoevaluación de la relación de los participantes del DNSS**



Fuente: monografía de Gonzalo Rodríguez, 2010.

<sup>3</sup> El formulario fue contestado por 16 de los 28 participantes.

Como podemos observar, tanto en el Plenario como en las Comisiones Ejecutivas las percepciones fueron muy buenas o excelentes. De todas maneras, los participantes en las Comisiones Ejecutivas que fueron los que estuvieron en el proceso de negociación final tuvieron una percepción mejor que aquellos que sólo participaron del Plenario. La participación en la instancia de negociación parece no haber afectado la percepción sobre la buena relación, sino por el contrario, son estos participantes los que tuvieron una mejor percepción.

### **3. Las novedades en los contenidos en el segundo round de reformas.<sup>4</sup>**

**Uno.** El Banco de Previsión Social, promovió y aprobó dos medidas de ajuste: la rebaja de las comisiones que se cobraban a los afiliados por parte de República AFAP y la transferencia a las administradoras de fondos previsionales de los costos de recaudación de aportes. Al final de la gestión, el BPS dejó de cobrarles a todas las administradoras de fondos previsionales por recaudar y volcarles los aportes jubilatorios de sus afiliados. La medida se adoptó luego de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo falló a favor de una acción de nulidad presentada por Unión Capital AFAP.

**Dos.** En el 2005 y luego en el 2008 se concedieron incrementos suplementarios a los previstos constitucionalmente para las pasividades de menor cuantía, percibidas por integrantes de hogares de menores ingresos. En esta misma línea de política, se elevaron los montos mínimos de las jubilaciones servidas por el BPS, los aumentos del mínimo fueron de 1 BPC, luego a 1,25 BPC y, finalmente, 1,5 BPC.

**Tres.** Durante el 2006, se impulsaron y se lograron aprobar iniciativas tendientes a incentivar la formalización de empresas y trabajadores: se facilitó la regularización de las deudas con el BPS (ley 17963) y se promovió la formalización del trabajo doméstico, declarándose aplicable las normas laborales y de la seguridad social a ese grupo de trabajadores. La nueva normativa permitió un aumento relevante en el número de trabajadores cotizantes, en particular los trabajadores domésticos en los últimos años. Con carácter general la cantidad de puestos de trabajo cotizantes tuvieron una evolución sin precedentes. Sólo entre los años 2006 y 2009, se aumentó de 1 millón 115 mil a 1 millón 313 mil los cotizantes, o sea aproximadamente 200 mil nuevos cotizantes. (Ver Cuadro 2 y Gráfico 2)

---

<sup>4</sup> Fabio Bertranau nos habla de un segundo round de reformas, orientado a recortar las cuentas de retiro individual, en tanto Mesa-Lago habla de re-reformas, es decir, nuevas reformas a las reformas.

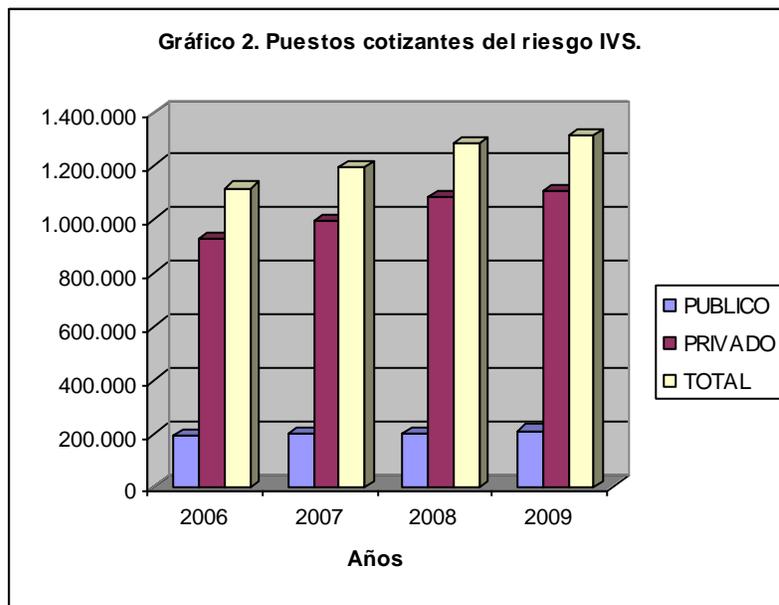
**Cuadro 2****NUMERO DE PUESTOS COTIZANTES****PUESTOS COTIZANTES DEL RIESGO IVS, PRIVADOS Y PUBLICOS**

(A Diciembre de cada año)

	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
<b>PUESTOS COTIZANTES SECTOR PUBLICO</b>	191.780	198.612	197.197	210.366
<b>PUESTOS COTIZANTES SECTOR PRIVADO</b>	923.756	993.767	1.084.253	1.102.919
<b>TOTAL PUESTOS COTIZANTES</b>	1.115.536	1.192.379	1.281.450	1.313.285

Fuente: Cotizantes Públicos elaborados a partir de las declaraciones de nominada ATYR

Cotizantes Privados elaborados a partir de los consolidados mensuales de ATYR



**Cuatro.** También durante el 2006 se procedió a la reparación de derechos jubilatorios de los trabajadores de la actividad privada que fueron perseguidos por la dictadura, concediéndose cómputo ficto de servicios (ley 18033).

**Cinco.** En el 2007 se realizó el reconocimiento de derechos de seguridad social derivados de las uniones concubinarias, con las características de exclusividad y permanencia (ley 18246).

**Seis.** Entre el 2007 y el 2008, en el marco del DNSS, se crearon comisiones ejecutivas integradas en casi todos los casos por representantes de empresarios, trabajadores y Gobierno, quienes se reunieron al final de cada mesa temática y redactaron un informe, en el que quedó reflejado en qué puntos existía acuerdo en el diagnóstico y en las propuestas.

A continuación, se presentan las consideraciones y propuestas en que hubo acuerdo, las cuales a veces se repiten en distintos informes.<sup>5</sup> En ellas, se suelen distinguir las políticas de corto y las de largo plazo, por lo cual las comisiones apuntaron a diferenciar las líneas o medidas que debían ser instrumentadas lo más pronto posible (corto plazo) y de aquellas a ser estudiadas o implementadas en futuras administraciones (largo plazo).

El informe de la mesa **Demografía y Seguridad Social** distingue las recomendaciones a tener en cuenta en la elaboración de las políticas de seguridad social, políticas de mediano y largo plazo, y políticas de corto plazo. Entre las recomendaciones figura: incorporar la perspectiva de género y de equidad intergeneracional en los diseños, generar información demográfica, incorporar la dinámica demográfica en la elaboración de las políticas.

A su vez, las políticas de mediano y largo plazo aparecen concebidas bajo dos grandes objetivos. El primero consiste en la promoción de cambios culturales con el objetivo de lograr: a) una mejor distribución de género de las responsabilidades en los cuidados de

---

<sup>5</sup> En relación con los informes de las comisiones ejecutivas, se sigue textualmente el informe que en su oportunidad le realizara el equipo de la Universidad de la República al Presidente Vázquez. Ver: *El Diálogo Nacional de Seguridad Social: contenido y proceso en la seguridad social en el Uruguay. Contribuciones a su historia.*

niños, enfermos y adultos mayores; y b) erigir el cuidado como un derecho. El segundo objetivo se relaciona con disminuir el proceso emigratorio, mediante la implementación de políticas que mejoren la situación del empleo.

Las políticas de corto plazo refieren a: a) la mejora del sistema de cuidados de adultos mayores y su integración (por ejemplo, mediante experiencias intergeneracionales, de formación y de apoyo en las escuelas de tiempo completo); b) las que afectan la natalidad (por ejemplo, la mejora de la prestación de los servicios de guardería); c) las relacionadas con la inmigración, entre las que sobresale la necesidad de mejorar las estadísticas; d) garantizar la no discriminación por sexos en el tratamiento del diferencial de la esperanza de vida entre sexos, a la hora de realizar el cálculo actuarial de la prestación en el régimen de ahorro individual.

El informe de la mesa **Inclusión, Trabajo y Seguridad Social** refirió al sistema jubilatorio y las prestaciones por actividad. En relación con el primero, hubo acuerdo en la necesidad de facilitar el acceso a la jubilación para aquellos trabajadores que no alcanzan los 35 años de servicios, bajando el requisito a 30 años y sujeto a un estudio de sustentabilidad financiera del sistema. El resto del informe menciona propuestas y posiciones de los representantes de las empresas, como por ejemplo: la disminución progresiva de políticas asistencialistas, el rechazo al uso de testimonios como prueba de años de servicio, la sujeción de la tasa de reemplazo a la modificación de los años de servicios requeridos para la jubilación y la reducción de los aportes patronales.

En el informe de la mesa **Seguridad Social y Protección Social** se formulan propuestas de corto, mediano y largo plazo. Entre las primeras, se propone el abatimiento de las comisiones cobradas por las AFAP, especialmente en los bajos salarios, y se apoya las nuevas leyes de 2008 sobre asignaciones familiares (ley 18227) y asistencia a la vejez (ley 18241). Con respecto al mediano plazo, se estipula la necesidad de ampliar la pensión a la vejez, revisar las pasividades mínimas y estudiar la posibilidad de incluir una jubilación a tiempo parcial. En cuanto al horizonte de largo plazo, se realizan menciones

generales sobre la necesidad de revisión del sistema y análisis de viabilidad de este tipo de cambios.

Las leyes sobre asignaciones familiares y asistencia a la vejez permitieron aumentar en forma relevante las prestaciones monetarias no contributivas.<sup>6</sup>

En relación a la nueva ley de asignaciones familiares debemos señalar que además de modificar el monto, aumentó la periodicidad en que se paga, la relación con el número de hijos a cargo, la preferencia de la mujer como atributaria e incrementó el monto en relación a los adolescentes. También merece mención el cambio en el 2004 de la base de cálculo de la asignación, pasando de ser calculada como porcentaje del salario mínimo nacional<sup>7</sup> a ser calculada como base de prestaciones y contribuciones.

En relación a la asistencia a la vejez la misma fue orientada a los mayores de 65 años y más años de edad en situación de pobreza extrema. Debe consignarse que a la tradicional focalización basada en ingresos, se le agregaron las condiciones de la vivienda, el acceso a la salud y las características del núcleo familiar del beneficiario.

Estas dos leyes pueden ser vistas como externalidades positivas del DNSS.

El informe de la mesa **Cobertura del Sistema de Seguridad Social** recogió acuerdos sobre la necesidad de: armonizar los topes de los subsidios por desempleo y por enfermedad (previo estudio de viabilidad), revisar el programa de seguro por desempleo y contemplar la situación de las mujeres con interrupciones laborales debido a sus cargas familiares.

El informe de la mesa de **Financiamiento del Sistema de Seguridad Social** consideró que no existe un problema financiero en el corto y mediano plazo. Se acordó la necesidad de estudiar el costo de la flexibilización de acceso al sistema IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) y el efecto sobre el empleo del aporte complementario de la cuota mutua

---

<sup>6</sup> En 2008, Mesa-Lago sostenía que sólo siete países de veinte de América Latina otorgaban pensiones de asistencia social a los no asegurados. Cabe anotar que los países más desarrollados, con mayor cobertura y menor pobreza son los que tienen dichos programas no contributivos. Ver: *Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI. La extensión de la cobertura de la seguridad social*. Un primer dilema se da entre programas contributivos y no contributivos, y un segundo dilema se da entre programas no contributivos focalizados o universales.

<sup>7</sup> Cabe consignar que el valor real de las asignaciones familiares sufrió una importante reducción en los últimos años como consecuencia del mantenimiento del salario mínimo nacional en niveles muy bajos.

sobre las pequeñas y microempresas<sup>8</sup>. En el mediano plazo, hubo acuerdo en que debería examinarse la existencia de una prestación no contributiva, universal o bien focalizada. Para el largo plazo, mientras los trabajadores plantean una reforma estructural del sistema previsional que elimine las AFAPS, y los empresarios sostienen que la creación de empleo es la solución para la integración social, el Gobierno ha expresado la necesidad de estudiar otras alternativas, como podría ser la implementación de una renta básica universal o una modalidad de universalismo básico.

**Siete.** Se aprobó, mediante un decreto de junio de 2008, la posibilidad de desafiliación<sup>9</sup> al régimen de jubilaciones por ahorro individual obligatorio, para los afiliados activos del BPS de 40 o más años de edad al primero de abril de 1996, que sin encontrarse obligatoriamente comprendidos en el régimen mixto optaron por él. Este ha sido uno de los tres caminos utilizados en la región para el involucramiento directo de las instituciones públicas en la provisión de jubilaciones o para el recorte de las cuentas de ahorro individual. Cabe anotar que integrantes de la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT y de la ONAJPU habían recorrido el país para juntar firmas para que los afiliados contaran con la prerrogativa de la desafiliación.

**Ocho.** Uno de los aspectos centrales de la reforma tributaria (ley 18.083) impulsada por el Gobierno desde el 2007 fue la creación del IRPF, el que inicialmente también se aplicó a las pasividades. Luego, debido a los fallos de la Suprema Corte de Justicia, se derogó el IRPF a las pasividades y se creó el impuesto de asistencia a la seguridad social (IAS), tomando en consideración los señalamientos realizados por dicha Corporación, con una afectación específica al financiamiento del BPS. Asimismo, debido a que se estableció un importante nivel en las exoneraciones, hasta 96 BPC anuales, un menor número de pasivos se vió alcanzado por el nuevo impuesto.

También en relación a la ley de la reforma tributaria debe anotarse que redujo la tasa general del aporte patronal jubilatorio en un 5 %, se derogaron varias exoneraciones

---

<sup>8</sup> Este tema está abordado en el proyecto de ley de presupuesto 2010-2015.

<sup>9</sup> En el denominado *segundo round de reformas* este ha sido uno de los caminos para el involucramiento directo de las instituciones públicas en la provisión de jubilaciones o para el recorte de las cuentas de ahorro individual. Ver: *Is Latin America Retreating from individual retirement accounts*.

patronales y estableció de forma gradual un desincentivo en el pago de partidas exentas a la seguridad social, y finalmente, reguló la figura del monotributo lo que permitió incluir en el sistema de seguridad social a casi 10 mil trabajadores autónomos de bajos ingresos entre 2006 y 2009<sup>10</sup>.

**Nueve.** A fines del 2008 se completó la reforma estructural de la seguridad social de 1996 con un conjunto de reformas no estructurales que estaban pendientes en varias cajas paraestatales. Resta procesar la reforma a la Caja Militar.<sup>11</sup>

El primer tema fue la aprobación, con votos del Frente Amplio, de la reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) (ley 18396). La demorada reforma ha tenido como objetivo frenar el importante desfinanciamiento, mediante la ampliación del campo de afiliación: permitió la incorporación de empleados de financieras y otras entidades que hasta entonces aportaban al BPS; se estableció un aporte adicional en partes iguales de los jubilados bancarios, el Estado y las empresas del sector financiero. La oposición política en el Parlamento señaló la posibilidad de reclamos de inconstitucionalidad al afectar derechos adquiridos y la socialización de las pérdidas de la CJPB. Las organizaciones de funcionarios de administradoras y cooperativas de ahorro y crédito se opusieron, en tanto sostuvieron se verían perjudicados en las jubilaciones<sup>12</sup>.

Un segundo tema fue la aprobación, también con los votos del oficialismo, de la reforma de la Caja Policial (ley 18405), que había sido enviada al Parlamento a fines de 2005. Se estableció un tratamiento previsional más favorable para los agentes que realizan tareas ejecutivas, un aumento de la edad de retiro, en línea con el régimen general de pasividades. Está prevista una transición para la incorporación total de partidas sobre las que no se aportaba y no eran tomadas en cuenta para la pasividad, como el servicio 222. Sin embargo, quedó pendiente para el próximo período de gobierno la reforma de la Caja Militar.

---

<sup>10</sup> Estas modificaciones pueden encontrarse muy bien comentadas en el artículo Tendencias Recientes de nuestro Sistema de Protección Social de Alvaro Rodríguez Azcue. Asimismo, el artículo detalla toda la legislación aprobada en el período 2005-2009.

<sup>11</sup> En mayo de 2005, en el FORO de ACDE, el entonces subsecretario del Ministerio de Economía, Econ. Mario Bergara, señaló estos objetivos.

<sup>12</sup> Las posibilidades de riesgos de inconstitucionalidad de la ley han sido despejadas en razón de los recientes fallos de la Suprema Corte de Justicia que han rechazado tal cuestionamiento.

**Diez.** Como resultado de los acuerdos alcanzados en el DNSS, se propusieron y finalmente fueron aprobadas por unanimidad en el sistema político dos leyes, que constituyen reformas en el seguro de desempleo y en el sistema jubilatorio, más concretamente en el acceso a la jubilación.

Un primer tema fue la reforma del seguro de desempleo (ley 18399 de octubre de 2008), que supone la mejora de la cobertura para los trabajadores mayores de 50 años, la introducción de un esquema de prestaciones decrecientes en el caso de la causal de despido, la facultad concedida al Poder Ejecutivo para disponer el aumento de la duración del subsidio por desempleo sujeto a condiciones macroeconómicas, nuevos mínimos y máximos, la racionalización de las prórrogas y de la causal de suspensión, una nueva articulación con las políticas activas de empleo y la compatibilidad del seguro con otra actividad.

El segundo tema fue la flexibilización de acceso a la jubilación, (ley 18395 de Octubre de 2008), mediante la modificación de la cantidad de años de servicio (de 35 a 30 años). Este cambio se acompañó con la modificación de las tasas de reemplazo. Asimismo, se reducen los años de trabajo para acceder a la jubilación de las trabajadoras con hijos a cargo, computando un año adicional por hijo a cargo. Finalmente, la causal de jubilación por edad avanzada flexibiliza los requisitos, tanto en relación con la edad como con los años de servicio.

#### **4. Algunos aprendizajes del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social.**

La experiencia del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, por las características de su proceso y por los resultados alcanzados permite extraer algunos aprendizajes sobre el proceso político en Uruguay en esta arena de política a saber:

4.1 Funcionó tener una buena comunicación, o sea una comunicación ida y vuelta, en la que todos los participantes del Plenario pudieran presentar sus opciones y luego verlas reflejadas en relatorías. Asimismo, que los acuerdos alcanzados por los participantes en las Comisiones Ejecutivas, fueran también presentados en el Plenario.

4.2 Funcionó que los participantes buscaran tener una buena relación, lo que no debe confundirse con suprimir la existencia de diferentes necesidades e intereses. Resulta ilustrativo del proceso que, al final del Diálogo Nacional de Seguridad Social, uno de los destacados participantes sostuvo que “había aprendido de los demás”.

4.3 Funcionó que los participantes fueron activos y presentaron muchas ideas, contando con un auditorio privilegiado para formularlas.

4.4 Funcionó que las distintas instancias temáticas, contaron con el apoyo de informes técnicos, presentando todo el conocimiento especializado sobre demografía, mercado de empleo, cobertura, protección social y financiamiento. Al final del DNSS, uno de los participantes luego de las observaciones críticas de otro participante sostuvo, nunca había pensado lo que se plantea, quizás deberíamos pedir un análisis de impacto de mi propuesta.

4.5 Funcionó comprender que para llegar a acuerdos no todos tenemos que querer lo mismo, alcanza con entender lo que nosotros queremos y aunque parezca poco importante sobre todo lo que quieren los otros.

4.6 Funcionó que los acuerdos importantes con una base social amplia, consiguieron apoyos unánimes en el parlamento nacional. La mayor participación no está divorciada necesariamente de la amplitud de los acuerdos a nivel del sistema político.

4.7 Funcionó separar la instancia de proponer ideas como fue el Plenario, de la instancia de lograr acuerdos como fueron las Comisiones Ejecutivas. Se atendieron diferentes intereses y eso permitió construir una opción mejor para todos, inclusive el Poder Ejecutivo, no perdió la prerrogativa de la elaboración final de la ley. No hay una suma cero entre la participación de múltiples actores y la prerrogativa gubernamental.

## **5. Balance y desafíos**

**Uno.** La novedad más importante en el proceso de negociación de la política de seguridad social fue el desarrollo del DNSS, modalidad que buscó y logró ampliar la forma de intermediar los intereses entre la sociedad y el Estado.

El Diálogo fue una muy buena modalidad, porque mejoró la comunicación y la relación entre las partes involucradas en la política; porque se tradujo en más opciones sobre la mesa; porque contó con una apoyatura técnica sólida e independiente y porque se separaron la instancia de crear (plenario) de la decidir (comisiones ejecutivas). Todos estos factores contribuyeron para arribar a un conjunto de acuerdos que se transformaron en reformas inmediatas que contaron con aprobación unánime del sistema político y que, asimismo, dejaron ideas para nuevas reformas.

**Dos.** Los nuevos contenidos de la política mejoraron la cobertura en el sistema jubilatorio, en las asignaciones familiares y en el seguro de desempleo, y las reformas de las cajas paraestatales, pendientes de administraciones anteriores, mejoraron la sustentabilidad del sistema. Las reformas de las cajas paraestatales fueron posibles, entre otras razones, como externalidades positivas del DNSS.

En el sistema contributivo, los cambios en las condiciones de acceso en el sistema jubilatorio permitieron el aumento del número de jubilaciones, mientras que en el no contributivo la reforma de las asignaciones familiares permitió generalizar esta prestación entre los hogares con niños y con insuficiencia de ingresos y la asistencia a la vejez en los mayores de 65 años con insuficiencias de ingresos. Estas últimas fueron las reformas más importantes en el sistema de protección social en el gobierno de Vázquez, por su indudable impacto redistributivo.

**Tres.** La seguridad social ha debido abordar importantes desafíos en el nuevo gobierno del Presidente José Mujica.

En primer lugar, los desafíos de lograr una mayor participación de la sociedad civil y un mayor involucramiento de los partidos políticos de la oposición en el proceso de reformas.

Un segundo desafío consiste en aprovechar todas las ideas que los actores crearon en la primera etapa del Diálogo, algunas de las cuales han formado parte de los acuerdos en las comisiones ejecutivas, sobre posibles cambios en el mediano y en el largo plazo.

Un tercer desafío es la extensión efectiva y dinámica de la cobertura<sup>13</sup> hasta el límite de la sustentabilidad financiera, que atienda los riesgos aún no cubiertos de los mayores de 65 años y de los niños en el sistema actual, habida cuenta de que en el mediano plazo no habrían cambios en la cantidad de niños y sí se tendría un aumento considerable en la población de adultos mayores. Asimismo, es necesario atender a que los trabajadores de recursos bajos y medios tengan ingresos adecuados en la vejez.

En tal sentido, cabe consignar que sin perjuicio de los importantes avances en materia de seguridad social, según el último informe del 2010 de las Naciones Unidas en el Uruguay, un 70 % de los trabajadores del primer quintil de ingresos no contaría con cobertura.

Un último desafío implica ir superando la fragmentación de los programas de transferencias de ingresos no contributivos, en la dirección mostrada por el Plan de Equidad Social.

De estos desafíos el relativo al mayor involucramiento de los partidos políticos de la oposición puede considerarse que de mantenerse las condiciones se habrá cumplido, para el resto deberemos esperar al cierre de la experiencia de Diálogo Nacional sobre Seguridad Social 2011-2012.

---

<sup>13</sup> La extensión de la cobertura ha sido una preocupación de la Asociación Internacional de Seguridad Social, entre otros organismos internacionales, particularmente desde la creación del Grupo de Trabajo de Extensión de la Cobertura. Ver: *Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI. La extensión de la cobertura de la seguridad social.*

## **Bibliografía**

- BERTRANOU, Fabio; CALVO, Esteban y BERTRANOU, Evelina: *Is Latin America Retreating from individual retirement accounts*, Center for Research, 2009.
- FISHER, Roger: *Más allá de Maquiavelo*, Granica, 2006.
- BUHELLI, Marisa; FERREIRA-COIMBRA, Natalia.; FORTEZA, Alvaro, y ROSSI, Ianina: “El Acceso a la jubilación o pensión en Uruguay. Cuantos y quienes lo lograrían ?”, Decon, F.S.C. UDELAR, 2006.
- BUHELLI, Marisa; BUSQUETS, José y SETARO, Marcelo: “El Diálogo Nacional de Seguridad Social: contenido y proceso”, en *La seguridad social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*, editorial Mangagá, 2010.
- MESA-LAGO, Carmelo: “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI. La extensión de la cobertura de la seguridad social”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, 2008.
- MESA-LAGO, Carmelo: *La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y lecciones para Costa Rica*, Mimeo, 2009.
- RODRIGUEZ AZCUE, Alvaro: “Tendencias Recientes de nuestro Sistema de Protección Social”. (Período 2005-2009), en Informe de Seguridad Social N° 16., 2010.
- RODRIGUEZ, Gonzalo: *Negociando la seguridad social: El gobierno progresista y los actores sociales en el Diálogo Nacional de Seguridad Social*, Monografía de grado, 2010.



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY