

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Políticas de seguridad social dirigidas al adulto  
mayor en Uruguay.**

**Estela Malán**

**Tutor: Silvia Lema**

**2009**

## Índice.

1. Introducción.....	pág. 3.
2. Envejecimiento y cambio familiar.....	pág. 5.
2.1. Envejecimiento como fenómeno demográfico.....	pág. 5.
2.2. Cambios en la familia.....	pág. 7.
2.3. Adulto mayor como sujeto de derechos.....	pág. 9.
3. Seguridad Social.....	pág. 12.
3.1. Que se entiende por Seguridad Social.....	pág. 12.
3.2. Seguridad Social en Uruguay.....	pág. 15.
3.3. Intervencionismo estatal.....	pág. 17.
4. Sistema de pensiones.....	pág. 19.
4.1. Como se organiza el sistema de seguridad social uruguayo.....	pág. 19.
4.2. Reforma 1995.....	pág. 21.
4.3. Prestaciones Sociales.....	pág. 25.
4.4. Pensiones no contributivas.....	pág. 31.
5. Hacia dónde se dirige la Seguridad Social en nuestro país.....	pág. 33.
6. Reflexión.....	pág. 34.
7. Comentarios finales.....	pág.38.
Bibliografía.....	pág. 40.

*“NUESTROS MAYORES SON NUESTRA MEMORIA COLECTIVA, SON LA HISTORIA VIVIENTE Y EL TESTIMONIO DEL PASADO. SON EL NEXO QUE UNE EL PRESENTE INDIVIDUAL DE CADA UNO DE NOSOTROS CON NUESTRO PASADO PERSONAL. SON POR LO TANTO, PARTE DE NUESTRA PROPIA IDENTIDAD. LA GRAN TAREA QUE TENEMOS POR DELANTE ES LA DE OFRECER A TODAS LAS PERSONAS QUE ENVEJECEN UN ENTORNO SALUDABLE Y SEGURO, UNA SOCIEDAD QUE LES OFREZCA LA POSIBILIDAD DE REALIZARSE Y DESARROLLAR SU POTENCIAL HUMANO COMO INDIVIDUO Y COMO MIEMBRO DE SU COMUNIDAD. DEBEMOS CONSTRUIR UNA SOCIEDAD PARA TODAS LAS EDADES, UNA SOCIEDAD QUE INTEGRE TOTALMENTE A LAS GENERACIONES MAYORES Y QUE SE BENEFICIE DEL ENORME CAUDAL DE EXPERIENCIA, SABIDURÍA Y ENERGÍA QUE YACE DESAPROVECHADA EN ELLAS”*

**DELEGACIÓN DEL URUGUAY ANTE LA  
II ASAMBLEA MUNDIAL SOBRE EL ENVEJECIMIENTO  
INTERVENCIÓN DEL JEFE DE DELEGACIÓN  
EMBAJADOR DR. FELIPE H. PAOLILLO**

**Madrid, 9 de abril de 2002**

## 1. Introducción.

El presente documento se enmarca en la Licenciatura de Trabajo Social, constituye la tesis de grado. Tiene como finalidad abordar la seguridad social de la población adulto mayor en Uruguay, entendiendo que ésta debe ser percibida desde el Derecho.

Se pretende analizar el proceso histórico, de la seguridad social en Uruguay, abordando las bases del sistema previsional uruguayo. A su vez analizar el intervencionismo estatal vinculado a la seguridad social, desde una concepción de Estado como promotor del pleno goce de los derechos de las personas mayores, que crea las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el desarrollo íntegro de la persona humana.

Se estudian los sistemas de pensiones y jubilaciones como instrumentos de política pública que hacen frente a la vulnerabilidad económica en la vejez; además de los programas de pensiones no contributivas y los Servicios Sociales

La **metodología** de trabajo es una revisión bibliográfica referida a la temática a trabajar. Se organizan e interpretan los datos recogidos acudiendo a estudios realizados, o a bibliografía especializada. Se hará uso de la legislación y las políticas sobre envejecimiento vigentes en nuestro país; constitucionalización de derechos, leyes de protección y políticas que garantizan los derechos de las personas mayores.

La importancia de este estudio se fundamenta en la necesidad de contribuir a una producción de conocimiento más integral respecto a la vejez. Si bien hay un conocimiento sociodemográfico de base que permite elaborar descripciones cuantitativas generales de la población adulto mayor es importante a la vez comprender de forma integral las dimensiones, procesos, que afectan a este grupo poblacional. Muchos estudios han cuantificado y caracterizado el fenómeno sociodemográfico de envejecimiento poblacional, sin embargo hoy en día hay una necesidad de pasar de una visión del adulto mayor como “objeto de atención” hacia otra que lo considere “sujeto de derechos”.

En una primera parte se abordan procesos sociales sobre la vejez como son: el envejecimiento como fenómeno demográfico y el cambio en las familias uruguayas. Analizar el proceso de envejecimiento desde el punto de vista demográfico se considera fundamental primero porque Uruguay es uno de los países más envejecidos de la región y por otro lado partir de la idea que el envejecimiento no es un problema, y las



consecuencias del fenómeno dependerán de las políticas que sean implementadas en el país, en este sentido estas últimas deben ser problematizadas.

El envejecimiento desafía a los países a avanzar en la creación y desarrollo de legislaciones, políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor. En Uruguay analizar la seguridad social desde una perspectiva histórica es fundamental debido a que dentro de los países de Latinoamérica es uno de los países pioneros en esta materia.

A su vez se analizan las políticas actuales de seguridad social y los cambios que se vienen dando, principalmente como punto de inflexión; la reforma de 1995. Estos cambios van de la mano con los cambios a nivel regional donde en varios países se reforman sus prestaciones de servicios previsionales.

Dentro de los sistemas de seguridad social se estudian los seguros sociales particularmente las pensiones de vejez y dentro de la asistencia social las pensiones no contributivas para adultos mayores. Conjuntamente con el grupo de programas de pensiones contributivas y no contributivas de este grupo poblacional, se analizan los servicios sociales como complemento de las prestaciones económicas.

## 2 Envejecimiento y cambio familiar.

### 2.1 Envejecimiento como fenómeno demográfico.

El envejecimiento de la población es un proceso mundial. La magnitud y proporción de las personas de 60 y más años ha ido en aumento, especialmente en los países más desarrollados y en los que están en una fase más avanzada de la transición demográfica (es decir, los que tienen bajas tasas de fecundidad y de mortalidad). Este fenómeno no es ajeno a la población uruguaya.

Las causas de este fenómeno radican en los componentes que hacen a la dinámica demográfica de una población: fecundidad, mortalidad y migración<sup>1</sup>. Los dos primeros componentes se relacionan con el crecimiento vegetativo de la población y refieren a los nacimientos y muertes que ocurren en la misma. Por otro lado el componente migratorio hace referencia a las movilidades que en el espacio geográfico puede realizar la población, quitando efectivos dentro de una frontera y agregándolos a otra.

Tomando dos indicadores (índice de envejecimiento y la edad mediana<sup>2</sup>) se puede analizar el proceso de envejecimiento en Uruguay. El proceso de envejecimiento de las poblaciones se da a través del cambio en su distribución por edades. Uruguay tiene una edad mediana de 31 años, lo que indica que la mitad de la población uruguaya se ubica por debajo de los 31 años y la otra mitad por encima de esta edad.

Por otro lado el índice de envejecimiento es de 72 (existen 72 adultos mayores de 60 años cada 100 personas menores de 15 años).

En Uruguay la tasa de mortalidad en los años cincuenta coincide con los valores que tuvo la región 25 años después y solo en 2000 la región alcanzó la tasa de natalidad uruguaya del mismo período. Sin embargo, en las décadas siguientes este país registró una atenuación en la declinación de las tasas, lo que se explica principalmente por el paulatino envejecimiento de la estructura de edades<sup>3</sup>.

En los próximos 50 años este proceso estará marcado por un rápido envejecimiento del propio grupo de personas mayores, dado que la población de 75 años y más es el segmento de edad que crecerá más vertiginosamente.

---

<sup>1</sup> Paredes, Mariana: "Demografía y Seguridad Social en Uruguay: balance y perspectivas". Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Documento extraído de Internet.

<sup>2</sup> Índice de envejecimiento: relación entre personas de 60 años y más y menores de 15 años; edad mediana: edad que divide a la población en dos grupos de igual número de personas.

<sup>3</sup> Huenchuan, S.: "Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2009

¿Cuál es el impacto en la relación de dependencia teniendo en cuenta su importancia desde el punto de vista socioeconómico?. Tomando como referencia las proyecciones del CELADE para América Latina, las personas de 60 años o más son casi un 7,5% de la población latinoamericana, estimándose que para el año 2020 dicho grupo pasará a representar un 12% de la población.

El estudio de los factores demográficos está vinculado a los problemas de financiamiento y sustentabilidad de los sistemas de seguridad social. Se puede decir que éstos explican sólo en parte los problemas de financiamiento y sustentabilidad de los sistemas de seguridad social, particularmente de jubilaciones <sup>4</sup>.

Este conocimiento sociodemográfico de base permite elaborar descripciones cuantitativas generales de la población; ¿pero cuáles son las dinámicas y fenómenos que afectan a los adultos mayores?.

El envejecimiento demográfico permite orientar políticas; pero resulta difícil-analizando la vejez en términos de costos sociales y económicos- contemplar una serie de características puntuales de la población que influye en su calidad de vida. La calidad de vida se entiende como la interacción entre la satisfacción de vida y las condiciones objetivas de vida. Estas últimas engloban la salud, el cuidado familiar, las actividades laborales o recreativas, las prestaciones estatales y la satisfacción de las necesidades de relación social.

*“En algún sentido puede pensarse que la ciencia contribuye a la creación de “mitos”, que suponen el drama social del incremento relativo de la población vieja. La demografía utiliza una serie de indicadores que de alguna manera, legitiman esta versión apocalíptica, y también sugieren la solidificación de la metáfora social en torno a la infantilización de la vejez, en el sentido de atribuirle a los viejos, la noción de dependencia, y por tanto de “carga social.”<sup>5</sup>*

En este documento se parte de la idea que el envejecimiento no debe analizarse como un problema, y además las consecuencias del fenómeno dependerán de las políticas que sean implementadas en el país. Se basa en una comprensión cualitativa e integral de las

---

<sup>4</sup> Según Chackiel; a los sistemas de reparto los afecta fundamentalmente el envejecimiento de la población, que altera la proporción de personas en edad de retiro; los de capitalización se ven influidos por el aumento de años de vida en la vejez. Sin embargo, varios estudios señalan que en la viabilidad futura de ambos tipos de sistemas tienen mayor peso factores de orden económico, como el comportamiento del mercado laboral y aspectos administrativos, específicamente los costos de gestión de los sistemas, y circunstancias de tipo político

<sup>5</sup> Filardo, V., Muñoz, C.: “Vejez en el Uruguay: ¿Hacia una sociología de las relaciones de edad?”. (s/d).



dimensiones, procesos, actores, intereses y expectativas que inciden en la diversidad de dinámicas y fenómenos que afectan a dicha población.

Llevando los indicadores macrosociales a escala humana, cuando se toma contacto con las personas singularmente, lo primero que surge es que los adultos mayores están lejos de constituir un conjunto homogéneo. Por el contrario, si hay algo que prima en el envejecer es la multiplicidad de cambios.

*“Estamos en un mundo que envejece, esto quiere decir que las personas viejas son un grupo de población cada vez más numeroso, sin embargo esta existencia de la vejez en materia de volumen demográfico, no implica necesariamente que la vejez se ubique a nivel subjetivo como un espacio valorado y pensado dentro del proyecto vital y de futuro. Por el contrario, la vejez sigue siendo invisible como modelo identitario subjetivo. Esto instala una contradicción, por un lado un mundo con personas cada vez más envejecidas, y por otro, un interés cada vez más pronunciado de negar la vejez como tránsito subjetivo posible, ya que se le asignan una serie de características adversas y negativas”*<sup>6</sup>.

## 2.2 Cambios en la familia.

El envejecimiento social se traduce en una sucesión de cambios irreversibles, muchas veces críticos tales como la pérdida o disminución de roles sociales, familiares, profesionales, la disminución de los ingresos o la limitación de las relaciones sociales. Es de tipo diferencial entre las personas y de un grupo social a otro ya que está marcado por la clase social y la historia familiar y personal del anciano, su preparación técnica o profesional, y su proyección laboral.

El envejecimiento obliga al ser humano a enfrentar una serie de cambios en sus condiciones de vida a nivel corporal, psicológico, familiar y social. Con respecto a la salud, si bien la enfermedad hace que éste grupo sea vulnerable, los problemas de los adultos mayores no deben considerarse únicamente desde el punto de vista de la salud. Los cambios en las relaciones familiares y el retiro del trabajo llevan a la pérdida de roles sociales. Estos cambios que se dan en la estructura familiar son relevantes en lo que es el cuidado y sostén de las personas mayores.

---

<sup>6</sup> Presentación Luis Mora, director regional adjunto de la Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la II Reunión de Seguimiento de la Declaración de Brasilia. Propuestas para una Convención de derechos de las personas mayores, Buenos Aires 21 y 22 de mayo de 2009.

El factor familiar en la vida de la persona mayor constituye una variable importante en esta etapa de la vida. A medida que va declinando la inserción social, laboral, potencial físico, la familia constituye un apoyo fundamental.

Hoy en la sociedad podemos hablar de “familias”, el aumento de su heterogeneidad, es atribuible al crecimiento de las familias monoparentales, especialmente de las encabezadas por mujeres y de las uniones libres. Asimismo, se ha reducido el modelo nuclear tradicional, y las funciones desarrolladas en las familias y en los hogares se han modificado en virtud de la participación mayoritaria de las mujeres en el mercado laboral y de las transformaciones culturales producto de la modernidad.

Las transformaciones de la familia uruguaya en las últimas décadas tienen que ver con el envejecimiento demográfico y los cambios en la formación y disolución de las uniones. Estos fenómenos dan lugar a la transformación de la estructura de hogares.

Con la profundización del envejecimiento demográfico se contribuyó a aumentar la importancia de los hogares unipersonales y de las parejas solas. Estos hogares en su mayoría son integrados por personas que sobrepasan los sesenta años. La suma de estos dos arreglos iguala en número a los hogares nucleares integrados por pareja e hijos.

De la familia extensa se pasó en la etapa industrial a la familia nuclear, y hoy en el Uruguay predomina, en números, las formas alternativas de familia. Como institución la familia se va adecuando a los cambios culturales y sociales. El adulto mayor también percibe este cambio, ya que tradicionalmente la familia era responsable del mantenimiento y cuidado de los adultos mayores dentro del hogar.

Los cambios en las condiciones de vida, la evolución de la sociedad y el desarrollo de la seguridad social han ido cambiando estos arreglos, posicionando a las pensiones otorgadas por los programas de seguridad social como una de las principales fuentes de ingresos en la vejez. En este sentido la seguridad social viene a desempeñar un rol complementario con el apoyo familiar.

*“El impacto sobre el sistema de seguridad social es entonces previsible. Conforme el proceso de envejecimiento avance, se ampliará la población beneficiaria de prestaciones asociadas a la vejez y disminuye la relación existente entre la población aportante y aquella –sobre la cual, a su vez, opera negativamente el fenómeno de la emigración internacional. A su vez, las mejoras sobre la esperanza de vida prolongarán la duración de las prestaciones asociadas a la vejez”<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Ponencia Rodolfo Saldain. Documento web. ¿Aumento o reducción de la edad de retiro? ¿Cuáles son sus impactos sobre los niveles del gasto público social y su direccionamiento generacional?



Según estudios los hogares más afectados por la pobreza son aquellos que no cuentan jubilados y donde predominan los desempleados o la inserción laboral de los adultos es precaria. Al igual que la inserción laboral de los adultos la presencia de un jubilado influye en la economía de un hogar reduciendo la probabilidad del hogar de hallarse en situación de pobreza.

En este sentido las transferencias de los jubilados hacia sus descendientes son componentes importantes en el bienestar de los hogares y por otro lado, parte de las familias uruguayas depende más para su bienestar de los lazos de solidaridad familiar que de los beneficios del trabajo.

Estos cambios se presentan como desafíos para las políticas públicas ya que los Estados no pueden seguir con una visión que asume una familia nuclear, biparental estable, exigen profundizar en las transformaciones familiares y las políticas y programas orientados a mejorar su bienestar.

### **2.3 Adulto mayor como sujeto de derechos.**

En la Asamblea Mundial del Envejecimiento de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en Viena, Austria en 1982, se decidió adoptar la edad de 60 años como inicio de la vejez, basándose en tres criterios:

- la edad promedio de expectativa de vida en el ámbito mundial
- la edad promedio de jubilación mundial
- la edad promedio de aparición de padecimientos geriátricos

En este sentido la edad es una de las variables principales que permiten comprender la vejez, y por otro lado se observa que la sociedad impone las pautas de comportamiento y de conducta creando la vejez.

Las políticas sociales y las instituciones prestan los servicios establecidos como apoyo formal. El apoyo informal, lo constituyen, la familia, los amigos y los vecinos que integran dicho sistema, esto se fundamenta en la dedicación y cooperación que emana de los sentimientos afectivos y de un sentido de solidaridad. Así como el apoyo familiar, la seguridad social y la participación económica es parte de la fuente de ingreso en la edad avanzada.

La asistencia de los adultos mayores debe ser percibida desde el Derecho, es decir que éstos son sujetos con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad lleguen a una vejez digna, sin discriminación y puedan adaptarse integralmente a la sociedad y

---

que, a pesar de su edad, sigan siendo útiles hasta donde sus fuerzas y capacidad les permitan.

Es fundamental brindar bienestar a las personas mayores, asegurándoles una subsistencia adecuada y asistencia integrada, priorizando las acciones en las personas más pobres. Lograr así desarrollar una cultura de la vejez, eliminando la discriminación y la segregación por motivos de edad.

En el Uruguay, la ley 17.796 (2004) tiene como objetivo la promoción integral de las personas mayores y establece su derecho, entre otras cosas, a la integración activa en la familia y en la comunidad y al goce de un trato digno y sin ninguna clase de discriminaciones, a contar con asistencia médica y sanitaria integral y coordinada, a tener acceso a la educación, a una vivienda adecuada, a alimentación y abrigo suficientes, al esparcimiento, al transporte y a las comunicaciones en todo el territorio nacional.

El art. 2 reconoce como derechos fundamentales:

*A) La integración activa en la familia y en la comunidad y el goce de un trato digno y sin ninguna clase de discriminaciones, en todos los órdenes de su vida.*

*B) Alcanzar una vejez digna en la que prevelezcan el bienestar físico, psíquico y socioeconómico.*

*C) Contar con asistencia médica y sanitaria integral y coordinada, incluida la odontológica.*

*D) Tener acceso a la educación, a una vivienda adecuada, así como a alimentación y abrigo* *suficientes.*

*E) Tener acceso al esparcimiento, al transporte y a las comunicaciones en todo el territorio* *nacional.*

*F) Tener la seguridad de su integridad psicofísica e intelectual en un marco de justicia y equidad.*

Con respecto a la seguridad social dice ART. 3°.- *D) Seguridad social:*

*i) Implementando los planes necesarios para que todos los adultos mayores tengan acceso al sistema previsional nacional, lo cual les garantizará el respaldo económico que les permita satisfacer sus necesidades de manera digna.*

*ii) Reglamentando procedimientos de retiro gradual y progresivo de la actividad laboral. A tal fin, deberán incorporarse formas parciales de trabajo que puedan desarrollarse en actividades similares o diferentes a las originalmente desempeñadas por el trabajador.*



En su trigésimo primer período de sesiones (marzo de 2006), la CEPAL planteó que *“El principio de la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales”*<sup>8</sup>.

La legislación y las políticas sobre envejecimiento deben promover y proteger los derechos y libertades fundamentales en la vejez. Para que se concreten, se requiere que los poderes políticos establezcan los medios y los recursos con que se harán efectivos, como la constitucionalización de derechos, la creación de leyes especiales de protección y las políticas o planes de acción para garantizar los derechos de las personas mayores. Asimismo, es necesario asignar presupuestos que financien las disposiciones normativas y políticas a las que un país se compromete<sup>9</sup>.

Las acciones públicas y las instituciones encargadas de la atención de personas mayores deben basarse explícitamente en las normas internacionales sobre derechos humanos. Se pueden mencionar: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, etc.

Los Estados deben promover el pleno goce de los derechos de las personas mayores, creando las condiciones jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que permitan el desarrollo íntegro de la persona humana. En este sentido, un país no solo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales, sino que además, debería adoptar medidas administrativas y legislativas para que el ejercicio de esos derechos sea efectivo.

Los sistemas de pensiones y jubilaciones son los instrumentos de política pública más importantes para hacer frente a la vulnerabilidad económica en la vejez, además de contribuir al bienestar de otras generaciones. Su propósito es brindar protección frente

---

<sup>8</sup> Huenchuan, S.: “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2009.

<sup>9</sup> Huenchuan, S.: “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2009.

al riesgo de pérdida de ingresos y asegurar que sus necesidades económicas sean cubiertas.

En este sentido sería necesario abordar el problema del porcentaje de población adulta mayor que no pertenecen al sistema previsional ni a la seguridad social y, en el caso de las personas que sí están afiliadas, asegurarse que se den respuestas a sus demandas y necesidades.

Las personas mayores que carecen de ingresos suficientes, cobertura de salud y dependen de sus familias, son realidades que aumentan la vulnerabilidad de este grupo.

Las políticas de la vejez en general se deben entender desde acciones organizadas por el Estado frente a las consecuencias económicas, sociales y culturales del envejecimiento poblacional e individual, intentando dar protección, asesoramiento, contención, prevención.

### 3. Seguridad social.

#### 3.1 Que se entiende por Seguridad Social.

Se puede definir la seguridad social como: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.<sup>10</sup>”

La seguridad social se entiende y acepta como el derecho de toda persona de acceder por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad. En este sentido la concepción de seguridad social es universal.

El Estado siempre se concibió como el principal promotor de la seguridad social, encargado de planificar los programas de seguridad social. Este debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y en general todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener carácter gratuito ya que se mantienen por las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos.

---

<sup>10</sup> LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado “Administración de la seguridad social” toma esta concepción de Seguridad Social.



Se podría decir que se da un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

La seguridad social tiene su origen en Alemania, en la época del Canciller Otto Von Bismark con la ley de Seguro de Enfermedad, en 1883. La expresión “Seguridad Social” se hace popular a partir de su uso primero en una ley en Estados Unidos: “Social Security Act” de 1935. El concepto es ampliado posteriormente por William Beveridge en el “Informe Beveridge” de 1942 con las prestaciones de salud y la constitución del National Health Service en 1948. Beveridge sugiere un concepto integral de seguridad social, es decir ampliando el universo poblacional.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se incluye el “derecho a la seguridad social” y a un nivel de vida “adecuado”. Según el artículo 22: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*. A su vez el artículo 25 expresa *“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (...)”*.

Se establecen como principios de la seguridad social:

- La seguridad social es universal, todas las personas participan de los beneficios del sistema. En este sentido, el acceso a la seguridad social es un derecho humano.
- Toda la población, en la medida de sus posibilidades, debe contribuir económicamente al financiamiento de aquella protección.
- Debe existir una congruencia en la gestión de las diferentes entidades que participan en la administración del sistema de seguridad social, y en los beneficios otorgados por ellas, de modo que la multiplicidad de instituciones no quiebre el principio de igualdad.
- Se debe dar el mismo trato a todas las personas que se encuentran en la misma situación, y a la inversa, debe darse un trato distinto y adecuado a cada



circunstancia a las personas que se encuentren en situaciones distintas. Este es el principio de igualdad.

- Los beneficios de la seguridad social deben crearse paulatinamente y continuar elevando progresivamente los beneficios más allá de los niveles mínimos de protección.
- El desarrollo de la seguridad social debe responder a su vez al desarrollo económico de la sociedad. En este sentido la coordinación y planificación son fundamentales.
- Los diferentes colectivos protegidos deben estar representados en la dirección de las entidades que administran los diferentes programas de seguridad social y además, deben tener participación en el diseño del sistema y de los cambios que se puedan dar en general, y en particular en el perfil de beneficios.
- Las prestaciones de la seguridad social del sistema deben ser acordes con las necesidades de los colectivos que se pretende proteger.
- Los beneficios de la seguridad social deben llegar en forma oportuna al beneficiario. Es necesario que la prestación de servicios se desconcentre para que la aplicación de los beneficios sea a corto plazo.

La seguridad social se encarga de hacer efectivo el seguro social. El Seguro Social es cada uno de los sistemas previsionales y económicos que cubren los riesgos a que se encuentran expuestos principalmente los trabajadores, a fin de aliviar, o de reparar, los daños, perjuicios y desgracias de que pueden ser víctimas involuntarias.

Se considera necesario establecer algunos de las características principales del seguro social, que subyacen a la concepción que se adopta en el documento<sup>11</sup>.

- Para que haya un sistema oficial de seguridad social el sistema de seguro debe ser obligatorio. Al contrario de un régimen voluntario el sistema obligatorio se convierte en un mecanismo de ahorro forzoso destinado a financiar la seguridad social.
- En cuanto a la cobertura del programa esta puede ser universal o puede proteger solo a los cotizantes del sistema. En este sentido la seguridad social sería universal adoptando programas para aquellos que carecen de otra fuente de recursos.

---

<sup>11</sup> Arellano, J.: "Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924- 1984". Alfabeto Impresores. Santiago, 1985.

- Con respecto al financiamiento del sistema existen tres fuentes: los propios interesados, sus empleadores y el Estado.
- Otra característica del sistema es el mecanismo de determinación de los beneficios y la relación existente entre éstos y la contribución al financiamiento realizada por el beneficiario. Es lo más frecuente que los sistemas de seguro social procuren establecer beneficios que guarden relación con las contribuciones.
- Con respecto a la existencia o no de fondos de reserva la base del sistema es la confianza. Los que hoy contribuyen al sistema confían en que la próxima generación seguirá pagando sus contribuciones y por lo tanto financiará sus beneficios aún cuando no existan inversiones (las instituciones que recaudan las contribuciones pueden aumentar esos recursos constituyendo fondos de inversión con los que se pagarán los beneficios en el futuro).

La seguridad social cubre varias áreas, no obstante para efectos del presente documento, se centrará la atención en el sistema de pensiones.

### 3.2 Seguridad Social en Uruguay.

Existió una forma de seguridad social (es difícil establecer si existió una seguridad social o conjunto de seguros sociales) en nuestro país durante el siglo XIX. Las primeras leyes jubilatorias se sancionaron desde el inicio del Estado Oriental. Se puede decir que es en esta etapa que se sientan las bases institucionales del sistema previsional que emergerá a mediados del siglo XX. Desde 1829 a 1896 se promulgan leyes que otorgan subsidios a los militares y a los empleados públicos civiles.

Con la ley de 1829 se dan derechos jubilatorios a quienes hubieran pertenecido a las divisiones militares del Estado formadas desde 1810 y hubieran resultado inválidos en la guerra. A partir de la ley de 1835 se establece la creación de recursos para financiar las pensiones.

“A diferencia de las naciones más antiguas, Uruguay comenzó a desarrollar éstas políticas simultáneamente a la institucionalización del Estado y a la consolidación de la identidad nacional”<sup>12</sup>.

Hacia fines de siglo comienza un proceso de modernización que echaría las bases del futuro sistema de seguros sociales. En 1896 se crea la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones que dispone de una administración y fondos previsionales independientes. Se

---

<sup>12</sup> Mariana Sierna: Las Clases Pasivas Civiles y Militares en el Uruguay.



inicia así un proceso de constitución de roles institucionales diferenciados en lo que es el comienzo de una política previsional.

Durante la primera mitad del siglo el Estado se constituyó en el principal asignador de recursos y la extendida clase media fue generando una fuerte tendencia a demandar del Estado la solución a toda la problemática económica y social del país. Este pudo responder a esas demandas por la prosperidad económica que se vivía. El modelo agro-exportador permitió generar excedentes en las dos primeras décadas, y a partir de 1930 se inició el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que alcanzaría su máxima expresión en la década del cuarenta<sup>13</sup>.

El sistema se caracterizó por la fragmentación. Es a mediados de los setenta que se inicia un proceso de centralización de las diferentes cajas de retiro que se habían creado en el país a lo largo del siglo, proceso que se profundizó en 1967 con la aprobación de la nueva Constitución que creó el Banco de Previsión Social (BPS). El proceso de centralización no alcanzó a las tres cajas paraestatales (Caja bancaria, Caja notarial y Caja de profesionales universitarios) ni a los servicios de retiros y Pensiones Policiales y Militares.

En Uruguay las primeras leyes fueron de 1928 para la industria y comercio; de 1934 para empleadores, de 1941 para trabajadores independientes, de 1942 para servicio doméstico, 1943 para trabajadores avícolas, de 1954 para profesionales liberales. Ya hacia la década del setenta se protegía a la mayor parte de la población mediante el sistema de seguro social.

En 1979 con el Acto Institucional N° 9 se inicia un período que se caracterizará por un proceso de ajuste de todo el Sistema de Seguridad Social.

En materia previsional se producen las siguientes modificaciones:

- Aumento de las edades mínimas de retiro (llevándolas a 55 años para la mujer y 60 para el hombre)
- Aumento de los requisitos exigiendo un mínimo de treinta años de servicios.
- Limitación de los derechos pensionarios. se eliminaron algunas causales de jubilación (maternidad y despido).
- Se establece un procedimiento uniforme para la liquidación de prestaciones y topes para los haberes iniciales de retiro.

---

<sup>13</sup> BPS : "Introducción a la seguridad social". Agosto, 2007.

Con la ley 15.900 en octubre de 1987 se fija un nuevo mecanismo de reevaluación a efectuarse todos los primeros de abril, tomando en cuenta la variación del Índice Medio de Salarios del año anterior. Por otro lado se establece también la fijación de un Salario Mínimo Nacional como mínimo jubilatorio, que regiría a partir de 1990; la fijación de topes máximos y la implementación del programa de construcción y entrega de viviendas a los pasivos.

En setiembre de 1995 se reforma el sistema promulgando la ley 16.713.

### 3.3 Intervencionismo estatal.

El Estado preexiste a la Nación, y como tal crea las principales condiciones para su integración en lo internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo.

Un Estado es más productor que producto de las instancias socioeconómicas, se autodesarrolla y autoreforma en respuesta a los cambios y conflictos a enfrentar. Se expande en sus funciones, poderes, recursos y espacios de actividad; incrementa su mayor o menor independencia respecto a la economía, la sociedad y sus principales grupos e instituciones<sup>14</sup>.

En el último medio siglo se observa un estado intervencionista, que responde a los cambios del orden internacional y a la necesidad de inserción en el mismo. El Estado uruguayo asume un rol fundamental, estimulando el desarrollo de la empresa privada. Aquí la intervención del Estado en la economía es primordial, ésta intervención controla en cierto grado la economía para promover e impulsar la actividad privada.

El desarrollo basado en la industria sustitutiva de importaciones significó la expansión de la industria; pero la “industria sin horizontes” presentó ya en la década de los cincuenta síntomas de desequilibrio. Durante este proceso se dieron procesos migratorios a los centros urbanos; hay demanda de empleo. La temprana sindicalización de estos sectores permite negociar e implementar programas de protección social. Cabe destacar que en nuestro país la extensión de los beneficios se realizó básicamente a partir de la acción de grupos de presión.

Desde la década de 1960 o de 1970, el intervencionismo del Estado latinoamericano va evidenciando insuficiencias y límites que, a partir y a través de fuerzas y presiones

---

<sup>14</sup> Kaplan, Marcos.: “Crisis y reformas del Estado latinoamericano”. Publicación Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 9. Caracas, 1997.



externas e internas; hacen emerger la aparente paradoja de un intervencionismo o estatismo neoliberal <sup>15</sup>.

La estrategia neo-liberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario.

En América Latina, la seguridad social ha tenido dificultades de carácter financiero y administrativo. Se ha visto afectada por los problemas de endeudamiento externo y de empobrecimiento de los países.

La problemática social que se observa en la mayoría de los países de la región en la década de los ochenta va de la mano con el desmantelamiento de las instituciones estatales, se estimula la privatización, en especial de la política social (en Chile este proceso adquiere un grado extremo).

A partir de la década de los años noventa, las reformas estructurales en los sistemas de seguridad social afectaron total o parcialmente los regímenes de protección de invalidez, vejez y sobrevivencia, así como la asistencia a la salud. Las reformas debían tener un carácter redistributivo. Se debía apuntar al alivio de la pobreza.

Estas reformas se inspiraron en un esquema teórico conocido como la Nueva Ortodoxia en materia Previsional (NOP) y constaba de tres pilares:

- un primer pilar, con función redistributiva y de alivio de la pobreza que podría tomar la forma de una pensión mínima o no contributiva y que debería ser de carácter público,
- un segundo pilar, destinado a suavizar el consumo del individuo, y que, preferentemente, se organizaría, en parte o totalmente, a través de cuentas privadas de capitalización individual, y
- un tercer pilar, con la misión de fomentar el ahorro voluntario para la vejez que se traduciría en la provisión de incentivos fiscales para la contratación de planes de pensiones privados voluntarios.

Se parte de una visión en que la función del Estado en materia social debe limitarse a fijar reglas coherentes y estables que aseguren las condiciones apropiadas para la libre acción de los agentes privados, despojando al Estado de su condición monopólica de responsable del bienestar.

---

<sup>15</sup> Kaplan, Marcos.: "Crisis y reformas del Estado latinoamericano". Publicación Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 9. Caracas, 1997.



## 4. Sistema de pensiones.

### 4.1 Como se organiza el sistema de seguridad social uruguayo.

Los sistemas de pensiones, tanto los gestionados de forma pública como los gestionados de forma privada, son los principales instrumentos de política utilizados para hacer frente al problema de la pobreza y la vulnerabilidad en la vejez.

Un principio que debe inspirar cualquier sistema de pensiones es que debe ofrecer, como mínimo, un nivel básico de ingresos a todas personas de edad avanzada.

El sistema de la seguridad social en el Uruguay está integrado por varios organismos del ámbito público: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, El Banco de Previsión Social, las cajas paraestatales, los servicios de retiro y pensión militar y policial; y en el ámbito privado las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y las empresas aseguradoras de retiro inscriptas en el marco normativo de la Ley 16.713 y sus respectivos decretos reglamentarios.

En Uruguay, los programas de jubilaciones y pensiones cubren a más del 90% de los adultos mayores. Hombres y mujeres se amparan en programas diferentes: los primeros acceden en mayor proporción a la titularidad de una jubilación. Las mujeres en cambio están más concentradas en la pensión a la vejez o en pensiones adquiridas por viudez<sup>16</sup>.

En nuestro país los organismos que mantienen programas dirigidos a las personas mayores son el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Salud Pública.

El Banco de Previsión Social, es un organismo autónomo creado por la Constitución de 1967 (art. 195). Su tarea es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social. La Ley Orgánica 15.800 del 17.01.1986 le atribuyó la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte, la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social y la administración de los servicios comunes de apoyo<sup>17</sup>.

En este sentido el Banco de Previsión Social es el organismo estatal encargado de planificar, coordinar y administrar la seguridad social en el país. Constituye por lo tanto el organismo de mayor injerencia en el área y se vincula con los trabajadores activos y

---

<sup>16</sup> Bucheli, M., Corteza, R., Rossi, I.: "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación". Udelar. Montevideo, 2006.

<sup>17</sup> BPS: "Introducción a la Seguridad Social". 2007.

las empresas a través de las cotizaciones y con los pasivos y pensionistas a través de los beneficios.

Existen otras instituciones (cajas paraestatales) que regulan la seguridad social a algunos grupos específicos de población (fuerzas armadas, bancarios, notarios y otros profesionales), pero el Banco de Previsión Social es la institución más importante en términos de cobertura.

Las Cajas paraestatales son personas públicas no estatales que actúan con autonomía técnica, sin perjuicio del control que ejerce el Poder Ejecutivo y de la aplicación de las normas generales vigentes. Estas son la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios. Sus denominaciones denotan sus respectivos ámbitos de cobertura en lo personal y prestaciones.

Otros organismos estatales actúan como servicios desconcentrados desprendiendo de los Ministerios de Defensa Nacional e Interior denominados Servicio de Retiros y Pensiones Militares y Servicio de Retiro y Pensiones Policiales.

Respecto a las prestaciones encontramos las contributivas –jubilaciones comunes, por edad avanzada, jubilación por incapacidad definitiva o subsidio transitorio por incapacidad - y las no contributivas y asistenciales –pensión de sobrevivencia, pensión por vejez y pensión por invalidez-.

En Uruguay gran parte de los recursos del sistema público de seguridad social proviene de impuestos generales, por lo que las contribuciones que realizan los trabajadores y empleadores cubre solo una parte de los gastos del sistema. En distintos países, estos sistemas han tenido que enfrentar los efectos producidos por el envejecimiento de la población, parcialmente amortiguados por el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo. En efecto, el envejecimiento de la población derivado del aumento de la esperanza de vida, de la menor fecundidad y, en el caso uruguayo, de la emigración ha reducido la relación entre activos y pasivos, afectando negativamente una de las principales fuentes de financiamiento del sistema.



## 4.2 Reforma 1995.

En setiembre de 1995 se reforma el sistema promulgando la ley 16713 que establece un nuevo régimen de seguridad social con vigencia a partir del primero de abril de 1996. Ésta reforma va de la mano con lo que viene sucediendo en otros países de América Latina los que han producido profundas reformas estructurales de sus sistemas de Seguridad Social durante la década de los ochenta y noventa. El modelo de reforma ha variado según la postura adoptada por cada país.

Algunos países sustituyeron el sistema público de reparto por uno de capitalización como es el caso de Chile, Bolivia, México y El Salvador; otros mantuvieron los dos sistemas reformados de forma paralela (Perú y Colombia) y otros optaron por un sistema mixto (Argentina y Uruguay).

En las reformas acometidas en los países latinoamericanos ha prevalecido la defensa de la tesis privatizadora del sistema de pensiones.

En términos nos estructurales, las reformas han seguido caminos distintos y podría decirse que se configuraron tres modelos: sustitutivo, paralelo y mixto. Dentro de los países que realizaron reformas estructurales Argentina y Uruguay optaron por una reforma que innovó pero mantuvo el modelo anterior.

¿Cuál es la orientación de la reforma?. Se puede decir que estas políticas se tratan de políticas de ajuste estructural y de una reforma del Estado de contenido neoliberal que son impuestas por el FMI y el BM a los países en desarrollo.

Ante el fracaso de las políticas de sustitución de importaciones e "intervencionismo de Estado", las políticas de ajuste estructural están dirigidas hacia los países del tercer mundo para el "alivio" del malestar que aquellas políticas causaron. Se hace uso del concepto de pobreza estructural entendiendo que hay sectores marginados de la sociedad que permanecen tradicionalmente excluidos del circuito formal de la economía a causa de una estructura de producción estructuralmente heterogénea, y que sólo tienen un acceso limitado e insuficiente a las ofertas de empleo y educación. Se considera que los países del primer mundo deben intervenir ya que deben ser solidarios con los más desfavorecidos, debido a que el subdesarrollo también afecta a los países ricos.

Se puede decir que la estrategia neoliberal consiste en expandir el rol del mercado, y promover la reducción de las funciones del Estado, poniendo en evidencia los problemas de la seguridad social en cuanto al mal funcionamiento de los sistemas

públicos y de los graves defectos en su gestión y administración por parte de los sucesivos gobiernos.

Durante la década del ochenta se difunden una serie de recomendaciones políticas (de primera generación) cuyo objetivo principal es la recomposición de los equilibrios macroeconómicos, que intenta recomponer la capacidad de pago de la deuda externa de los países latinoamericanos. En la década de noventa hay una “segunda generación” de políticas que intentan entre otras cosas fomentar el ahorro voluntario en la vejez

Es cuestionable si los cambios estructurales son herramientas que abordan los problemas de financiación y sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social ante los cambios demográficos, o si estos cambios realmente intenta paliar las consecuencias que las política económicas del modelo de desarrollo ha generado.

La solución neoliberal a estos problemas es la privatización de los dos principales y más costosos programas de seguro social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad- maternidad (o/y sistemas nacionales de salud).

La orientación de esta reforma sigue las recomendaciones que realiza el Banco Mundial, acerca de sustituir el régimen de Solidaridad Intergeneracional administrado por el sector público por uno de Ahorro Individual administrado por el sector privado y regulado por el Estado (creación de AFAPs).

El sistema en Uruguay sin embargo, como en otros países de Latinoamérica, adopta una modalidad de régimen mixto en el cual coexiste un régimen de solidaridad intergeneracional con un régimen de ahorro individual.

El sistema de seguridad social abarca un gran número de prestaciones. Los programas IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) fueron modificados a partir de la reforma de 1995, a la vez ingresa el actor privado en la prestación de servicios provisionales al crearse las Administradoras de fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

En Uruguay se conformaron seis AFAPs; cinco son creadas con capital de distintas instituciones financieras, cuatro pertenecientes a Bancos transnacionales (Unión, Santander, Capital y Comercial) y una perteneciente al movimiento cooperativo nacional de ahorro y crédito (Integración). Otra esta integrada por organismos públicos (de la República, de Seguros y el instituto de Previsión Social).

El régimen de Solidaridad Intergeneracional implica que los trabajadores activos mediante sus aportes y el Estado mediante ciertos tributos afectados, financiaran las prestaciones de aquellos que no forman parte del mercado laboral ya sea por vejez o



invalidez. Las generaciones más jóvenes a través del aporte al BPS financian las jubilaciones y pensiones de las personas que no pueden trabajar.

A nivel institucional el Régimen de Solidaridad Intergeneracional es controlado y supervisado por la Auditoría Interna del BPS, la que informa al Directorio sobre la gestión del organismo, evalúa la eficiencia de sus resultados.

El Régimen de Ahorro Individual es controlado por la División Control de AFAP del Banco Central del Uruguay a su vez dividido en dos áreas: el área de Control Operacional, subdividida en los departamentos recontrol Institucional (donde se realiza el control operativo) y Control Financiero (donde se realiza el control y seguimiento de las inversiones); por otro lado el área de Estudios y Servicios al Afiliado, efectúa un análisis a nivel global determinando la normativa a aplicar y la realización de estudios del régimen instaurado.

Los regímenes de solidaridad intergeneracional se articularon con el de ahorro individual teniendo en cuenta los ingresos salariales de la persona.

Una de las características principales de la reforma es el aumento de las condiciones exigibilidades para acceder a las prestaciones. En efecto: se mantuvo el programa llamado “jubilación por edad avanzada”, que otorga una prestación a trabajadores que, habiendo contribuido al menos quince años, no alcanzan a satisfacer los requisitos de elegibilidad del programa de “jubilación común”, pero se aumentó la edad mínima exigida de 65 a 70 años. Se mantuvo la pensión a la vejez, incrementando también la edad mínima de 65 a 70 años, para las personas de bajos recursos que no generan derecho a acceder a la jubilación por edad avanzada.

<b>Jubilación común</b>	<b>Régimen de Solidaridad Intergeneracional</b>	<b>Ley 16. 713</b>
Años de trabajo	Mujer- 30 Hombre- 30	Ambos- 35
Edad de retiro	Mujer- 55 Hombre- 60	Ambos- 60



<b>Jubilación edad avanzada</b>	<b>Régimen de Solidaridad Intergeneracional</b>	<b>Ley 16. 713</b>
Años de trabajo	Mujer- 10 Hombre- 10	Ambos- 15
Edad de retiro	Mujer- 65 Hombre- 70	Ambos- 70

<b>Pensión vejez</b>	<b>Régimen de Solidaridad Intergeneracional</b>	<b>Ley 16. 713</b>
Edad	Mujer- 65 Hombre- 65	Ambos- 70

En el artículo 7 de la ley se establecen tres niveles delimitados.

En un primer nivel se mantiene el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional. Este régimen comprende a todos los trabajadores que ganan hasta 5000 pesos uruguayos de salario. Prestaciones que se financian aportación patronal, personal y estatal.

Una segunda modalidad es el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Este régimen comprende el tramo de asignaciones computables entre cinco mil pesos uruguayos y quince mil pesos uruguayos. Los aportes correspondientes a los primeros 5000 de su salario son administrados por el BPS por la modalidad de Solidaridad Intergeneracional; por el dinero que excede los 5000 pesos sus aportes son administrados por actores privados (AFAPs).

En un último grupo están aquellas personas que ganan más de quince mil pesos uruguayos. Los trabajadores de este grupo aportan sus primeros 5000 pesos al sistema de solidaridad intergeneracional, por el dinero que va desde los 5000 a los 15000 al Régimen de ahorro individual, y por el excedente de los 15000 pueden decidir voluntariamente si aportan a la seguridad social lo cual de ser afirmativo lo deben hacer al régimen de ahorro individual.

Si bien hay dos actores BPS y AFAPs que conviven dentro del sistema de seguridad social, ambos mantienen independencia en lo que refiere a sus prestaciones, modo de gestión (son controlados por diferentes organismos) y presupuestos.

Otro aspecto a resaltar es que el Régimen de Solidaridad Intergeneracional se sigue financiando en base a los aportes de los trabajadores activos, los aportes patronales y la

asistencia económica del Estado a través de tributos. El Régimen de Ahorro Individual se financia únicamente con el aporte de los trabajadores activos y la rentabilidad que generen las inversiones que hagan las diferentes AFAPs.

Como se dijo estos cambios en la seguridad social se dan en otros países latinoamericanos, muchos de los cuales cambiaron sus sistemas provisionales de un modelo de Solidaridad Intergeneracional a un modelo de Ahorro Individual. En Uruguay el cambio no fue tan radical incorporándose una versión mixta del modelo. ¿A qué responde ésta particularidad?. Como se vio el intervencionismo estatal ha sido una constante en nuestro país, lo que ha creado una conciencia de que si el servicio es estatal hay mayor garantía de su permanencia y estabilidad<sup>18</sup>.

El Régimen de Ahorro Individual es individualista en su concepción, solo será beneficiario de una futura prestación aquel que en algún momento haya aportado al sistema. Esta es una diferencia importante con el Régimen de Solidaridad Intergeneracional en el que existen prestaciones como ser las pensiones a la vejez e invalidez a los que una persona puede acceder aunque nunca haya aportado al sistema. Aquí se refleja un fuerte énfasis en desarrollar mecanismos de protección para los más desprotegidos, por ejemplo, para acceder a la pensión a la vejez se debe demostrar la carencia de recursos económicos que le permitan a la persona subsistir.

Con respecto a las cajas de previsión civiles (notarial, profesores universitarios y bancaria), militar y policial, éstas no están incluidas en la cobertura del sistema previsional mixto. La estandarización de los beneficios previsionales que impulsó la reforma al sistema de pensiones en Uruguay, no rigió para estas cajas especiales, en particular las que brindan cobertura a los colectivos de trabajadores civiles

### 4.3 Prestaciones Sociales.

Hoy en día en nuestro país las prestaciones no son solo de tipo económicas (jubilación, pensión, pensión a la vejez), se complementan con lo que son los Servicios Sociales, que tienen como objetivo *“promover el bienestar de la persona mayor, proporcionándole un marco adecuado para el desarrollo de la convivencia”*<sup>19</sup>. Se trata de una perspectiva globalizadora en su concepción y descentralizadora en su gestión, es decir llegan a toda la población y en especial a personas en situaciones de vulnerabilidad.

---

<sup>18</sup> Esto se ve relegado en el hecho de que de las AFAPS la que contiene un mayor número de afiliados es República AFAP.

<sup>19</sup> BPS, Dirección Técnica de prestaciones. : “Prestaciones Sociales”. Documento extraído de Internet.



Las actividades que complementan las prestaciones económicas se llevan a cabo a través de programas nacionales que dan lugar a la participación de la Sociedad Civil en los mismos.

Como antecedente la ley 13.705 del 22 de Noviembre de 1968 permite realizar contribuciones económicas a los hogares de ancianos del interior sin fines de lucro, administrados por la ex Caja de Jubilaciones y Pensiones Rurales.

La ley orgánica 15800 de enero del año 1986 asigna específicamente la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte.

*“Dentro de las acciones comprendidas en los Servicios Sociales a cargo del BPS resultó prioritario, Planificar y Ejecutar la Promoción y Desarrollo Individual y Social, a fin de optimizar los resultados que consolidaran un marco de relaciones Interinstitucionales. El objetivo planteado fue desplegar una categoría de proyectos de carácter complementario que tuvo y tiene por finalidad satisfacer necesidades no atendidas corrientemente, por medio de la realización de un "Diagnóstico sobre Ancianidad”<sup>20</sup>.*

Como principales líneas de acción los programas pretenden sensibilizar a la población sobre la temática de la vejez, procurar la integración social y rehabilitación de las personas mayores y personas con discapacidad, promover el voluntariado, fortalecer la sociedad civil organizada.

Los actuales programas que se llevan a cabo son:

- FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA (sub.- programas personas mayores y personas con discapacidad).
- PROGRAMA DE VIVIENDA
- PROGRAMA TURISMO SOCIAL
- PROGRAMA ACTIVIDADES CULTURALES
- PROGRAMA RELACIONES INTERGENERACIONALES
- PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACIÓN DE CALLE

---

<sup>20</sup> BPS, Dirección Técnica de prestaciones. : “Prestaciones Sociales”. Documento extraído de Internet.



El programa de **fortalecimiento de la sociedad civil organizada** tiene como objetivo crear las condiciones para desarrollar una sociedad civil organizada, para promover una mejor calidad de vida de las personas mayores. Para el desarrollo de las organizaciones sin fines de lucro adheridas a los programas sociales del BPS, es necesario optimizar la capacidad de autogestión de las mismas y potenciar la capacidad de acción de sus dirigentes.

Para que estos objetivos se cumplan el sub- programa de personas mayores se refuerzan y actualizan las líneas gerontológicas a nivel nacional, y se promueve la integración social de las personas mayores, contribuyendo a lograr un envejecimiento productivo.

A partir de lo establecido en el artículo 7 de la ley 15900 de octubre de 1987 se crea un fondo nacional de **vivienda** destinado a la construcción de viviendas para dar en usufructo a los jubilados y pensionistas de BPS, se crean además comisiones asesoras para instrumentar dicha ley. El BPS elabora un registro nacional de aspirantes y adjudica viviendas y otras soluciones habitacionales a los beneficiarios correspondientes. El programa tiene como objetivo principal *“la adjudicación de viviendas a jubilados y pensionistas del BPS (con excepción de los pensionistas a la vejez o invalidez), que residan en el país en forma permanente, careciendo de vivienda propia”*<sup>21</sup>. El ingreso mensual también es una condicionante para acceder al programa.

La situación de aquellos beneficiarios que cumplen las condiciones y además se encuentran en situación de calle también es contemplada.

Debido a que la demanda de vivienda supera la oferta del programa, en el año 2001 la ley 17.292 abre la posibilidad de ofrecer un subsidio por alquiler o un cupo cama en hogares de ancianos.

Con respecto a esta prestación el BPS desempeña tres tareas:

- tarea de recaudador, descuenta el dinero a los jubilados y pensionistas volcándolos a la cuenta del ministerio de vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el Banco de la República.
- Adjudicar viviendas.
- Localizar la demanda.

Para acceder a una vivienda las asignaciones mensuales de pasividad debe ser inferior al monto de 12 UR, se amplía a 24 cuando la disponibilidad de viviendas sea mayor que la demanda.

---

<sup>21</sup> BPS, Dirección Técnica de prestaciones. : “Prestaciones Sociales”. Documento extraído de Internet.

El Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente, está en coordinación con el BPS para la formulación y evaluación de las políticas de vivienda para Jubilados y Pensionistas.

Resulta importante reflexionar sobre algunos aspectos de esta prestación. La misma debe tener en cuenta la ubicación de la vivienda, la proximidad a los miembros de la familia, los servicios y el transporte pueden marcar la diferencia entre la interacción social positiva y el aislamiento. Es preciso que las ordenanzas de edificación tengan en cuenta las necesidades de seguridad y de salud de las personas mayores. Los peligros domésticos que aumenten el riesgo de sufrir caídas deben ser solucionados o eliminados.

El programa de **turismo social** tiene como objetivo *“lograr el desarrollo del ser humano en un espacio físico apropiado, en un ambiente de esparcimiento, considerando la satisfacción de las necesidades afectivas y recreativas de cada persona”*<sup>22</sup>. Muchos lugares turísticos en todo el país tienen convenio con el BPS para que los adultos mayores puedan visitar.

Se puede precisar que la diferencia fundamental entre la concepción de turismo social con el simple turismo, radica en que mediante subvenciones o rebajas sustanciales en las tarifas, el primero permite que distintos tipos de personas participen de la actividad en baja temporada y con costos más accesibles<sup>23</sup>.

El efecto que la actividad turística puede tener sobre la salud psíquica del ser humano es significativo. El programa turismo social del BPS, permite que personas con escasos recursos económicos, puedan acceder y conocer diferentes puntos del país, con costos accesibles.

Con respecto al **programa de actividades culturales** promueve la integración social y fomenta el desarrollo de las potencialidades de las personas mayores y personas con discapacidad cabe destacar que este programa apunta a:

- lograr otros espacios de contacto e intercambio para el fortalecimiento del capital humano y social de los integrantes de las instituciones adheridas y en general para los jubilados y pensionistas del BPS
- motivar la manifestación de expresiones culturales y artísticas.

---

<sup>22</sup> BPS, Dirección Técnica de prestaciones. : “Prestaciones Sociales”. Documento extraído de Internet.

<sup>23</sup> Núñez, I.: “Componentes del turismo social y aspectos internacionales”. En: Documento BPS. Asesoría General en Seguridad Social, 2006.



- el mantenimiento de la salud por medio de la actividad física.

Este programa se lleva adelante a través de cursos y talleres de variadas temáticas dictados por personas de reconocida trayectoria, docentes de la Universidad del Adulto Mayor y del Centro de Capacitación del Adulto Mayor.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud *“El envejecimiento activo es el proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez”*<sup>24</sup>.

En este sentido es importante el envejecimiento activo que promueve este programa así como el de turismo social permitiendo a los adultos mayores realizar su potencial de bienestar físico, social y mental y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades.

El término «activo» hace referencia, no sólo a la capacidad para estar físicamente activo o participar, sino a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas.

El **programa de relaciones intergeneracionales** tiene como objetivo sensibilizar a otras generaciones sobre la temática de los adultos mayores, contribuyendo a disminuir la segmentación socio cultural.

Este programa se lleva a cabo a través de convenio con INAU, a través de proyectos que pretenden *“cubrir las necesidades de dos grupos de población igualmente vulnerables: los niños en riesgo social y los Adultos Mayores, quienes se transformarán en un nuevo agente social que participará de experiencias que contribuirán al desarrollo integral del niño, fortaleciendo su identidad personal y social, así como el intercambio intergeneracional proporcionando una buena convivencia social”*<sup>25</sup>.

Las relaciones intergeneracionales tienen como base la solidaridad, proporcionan ayuda en ciertos momentos vitales. Si se reconoce la necesidad de compensación entre generaciones y se educa a los jóvenes para practicarlas se fomenta la integración entre las diferentes edades y la reducción del conflicto social.

Durante la tercera edad este tipo de relaciones se convierten en algo fundamental tanto desde la perspectiva de las redes sociales, como desde la perspectiva del apoyo social.

---

<sup>24</sup> OMS.: “Envejecimiento activo: un marco político”. 2002.

[www.imsersomayores.csic.es/documentos/.../oms-envejecimiento-01.pdf](http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/.../oms-envejecimiento-01.pdf)

<sup>25</sup> BPS. Documento sobre Prestaciones Sociales. Dirección técnica de prestaciones.



Es por esto que adquieren importancia en el desarrollo personal, social y afectivo de los ancianos, adolescentes o niños que participan en ellas.

Con respecto a los impactos que ha tenido este programa el BPS identifica los siguientes:

- cambios positivos en la calidad de vida de los adultos mayores, en la medida que el programa crea un espacio de promoción de salud y la oportunidad de ejercer un rol significativo contribuyendo a un envejecimiento activo y saludable.
- alto nivel de motivación de las organizaciones adheridas, encontrando un espacio de integración social para dirigentes y afiliados.
- se da un vínculo afectivo que produce efectos positivos en los niños encontrando en el “abuelo” un referente que favorece el cambio de actitudes y conductas, fortalecidas con la transmisión de valores, conocimientos y experiencias.
- se ha logrado sensibilizar a la sociedad en la temática del niño en situación de dificultad social y del Adulto Mayor, tendiendo a eliminar estereotipos existentes hacia ambos colectivos.

Con respecto al **programa de atención integral para adultos mayores en situación de calle** el BPS pretende identificar los adultos mayores en situación de calle en Montevideo, dando una respuesta de emergencia a través de albergues nocturnos. A su vez implementar acciones que fomenten la reinserción social (familiar, laboral) por medio de Centros de Estadía Transitoria y Centros diurnos. En definitiva dar una solución definitiva de vivienda a través de los Hogares de Ancianos y del Programa de Vivienda y otras soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas del BPS.

El programa se lleva a cabo en tres niveles. Un nivel preventivo capta a los adultos mayores en situación de calle que reuniendo las condiciones para acceder al programa (evaluados por un equipo técnico) se les adjudica una vivienda por resolución especial para complejos habitacionales en zona de riesgo. Se evalúan situaciones psicofísicas en donde la persona es derivada a hogares de ancianos que integran el Registro Nacional de Instituciones sin fines de lucro, adheridas a los programas sociales del BPS.

En un nivel asistencial tienen la tarea la red de Refugios Nocturnos cogestionados por ONGs y el BPS. Se brinda servicio de refugio nocturno y centro de estadía transitoria.

A nivel promocional se trabaja con un Centro Diurno del BPS en donde se da cobijo durante el día, alimentación, higiene personal, se promueve la reinserción familiar o laboral, entre otras. Allí son derivadas por los equipos de los refugios nocturnos, las

personas que se encuentran en condiciones de realizar un proceso que les permita encontrar rutas de salida a su situación.

#### 4.4 Pensiones no contributivas.

Las pensiones no contributivas en la legislación uruguaya constituyen un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos normativos para acceder y mantener el beneficio.

El programa de prestaciones no contributivas tiene dos componentes:

- Las pensiones no contributivas a la vejez.
- Las pensiones no contributivas por invalidez.

Son prestaciones económicas (con el fin de cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte) otorgadas a aquellos ciudadanos que están en situación de necesidad, es decir en situación de carencia. Los recursos que poseen son insuficientes para su subsistencia en términos legalmente establecidos. Estos ciudadanos no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

Estos programas tienen como característica principal que las condiciones de adquisición generalmente no se relacionan con la trayectoria laboral del beneficiario y el financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales.

Las prestaciones de dinero son modestas y relativamente uniformes, tienen un carácter de asistencia social y se dirigen a personas que estando en situación de vulnerabilidad tienen escasa capacidad contributiva o carecen de ésta.

Los programas de pensiones no contributivas se han desarrollado en países que; como es el caso de Uruguay, han tenido una evolución temprana y amplia de la seguridad social <sup>26</sup>. En la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay se vienen implementando este tipo de programas desde hace décadas.

El programa de prestaciones no contributivas fue iniciativa del poder ejecutivo en 1914, el programa se crea cinco años después por la ley 6874, el 11 de Febrero de 1919. En la década del 40 se amplían los beneficios. En esa época las normas implicaban el pago prácticamente automático de la pensión no contributiva por vejez a quienes tuvieran más de 60 años de edad (ley 10.530/ año 1944).

---

<sup>26</sup> Bertranou, F.; Solorio, C.; Van Ginneken, W. (eds): “La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina”. En: “Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, 2002.



La reforma previsional consagrada por la ley 16.713, de 3 de Setiembre de 1995, incluyó este programa, manteniendo escasamente cambiadas sus características centrales. La innovación más importante fue dejar sin efecto una disminución de la edad mínima para acceder a la pensión no contributiva por vejez, volviendo a implantar los 70 años.

El programa de pensiones no contributivas es un beneficio que se otorga sujeto a la verificación de medios. Esta verificación de medios se realiza por inspectores del BPS y se basa en información sobre la composición familiar, condiciones de vida, ingresos y la existencia de parientes no corresidentes obligados a realizar transferencias a la persona. En caso de discapacidades severas, el beneficio se concede de manera universal, sin tener en cuenta umbrales de ingresos. En los casos restantes, la decisión queda a cargo de los inspectores quienes deciden sobre la base de sus visitas a los hogares postulantes, sin existir un mecanismo general de focalización previamente definido por el BPS<sup>27</sup>.

Las pensiones no contributivas son un buen instrumento para disminuir las desigualdades y para dotar de mayor autonomía económica a los sectores más vulnerables de la población

Como ejemplo de este tipo de programas en Uruguay, a partir de 2005 se implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del Ministerio de Desarrollo Social que, en una de sus líneas de acción, otorga una prestación económica denominada ingreso ciudadano a aquellas personas en situación de indigencia. Del total de población beneficiaria, siete mil corresponden a personas de más de 65 años, que al finalizar el cobro del ingreso ciudadano pasarían recibir una pensión de vejez, prestación no contributiva que otorga el Banco de Previsión Social.

En el Uruguay también se implementó un programa de apoyo laboral innovador que, además de estar dirigido a que las personas mayores aumenten sus probabilidades de encontrar un empleo, se complementa con otras acciones de acogida y apoyo social. Se trata del programa de atención integral para personas mayores en situación de calle del Banco de Previsión Social, que ha desarrollado acciones de promoción en su Centro Diurno, que atiende las necesidades más elementales de su población objetivo, les

---

<sup>27</sup>Arim, R., Vigorito, A.: Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay- 2001- 2006." (s/d)



entrega capacitación laboral y fomenta el reciclaje laboral y los microemprendimientos productivos envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas<sup>28</sup>.

Para acceder a una pensión de vejez o invalidez se debe:

- carecer de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tengan un mínimo de 70 años de edad,
- en cualquier edad, estar incapacitado en forma absoluta y permanente para todo trabajo remunerado.

Como condiciones se pide que el beneficiario sea habitante de la República. Los habitantes de la República, pero no naturales de ella, podrán acceder a la prestación con, por lo menos, quince años de residencia continuada en el país. Es otra condición carecer de recursos para subvenir a necesidades vitales.

## 5. ¿Hacia donde se dirige la Seguridad Social en nuestro país?.

Desde el 1ero de Febrero de este año entra en vigencia la ley 18395 que establece una serie de derechos y modificaciones a las prestaciones de pasividades.

Con la Ley de Flexibilización de acceso a las jubilaciones:

- se les reconoce a las mujeres trabajadoras un año de trabajo adicional por cada hijo, con un máximo de 5.
- se crea un subsidio especial para personas desocupadas con un mínimo de 58 años de edad y 28 de trabajo.
- se modifican requerimientos de edad y servicios para jubilaciones por edad avanzada.
- se flexibilizan las jubilaciones por discapacidad, eliminando ciertos requisitos administrativos.

Estas modificaciones tienen como antecedente el Diálogo Nacional. Este dio lugar a un proceso de reforma en contacto directo con actores involucrados: trabajadores, empresarios, partidos políticos y organizaciones sociales. Se inició así un proceso de discusión que permitiese sentar las bases de una posible y gradual reforma de seguridad social.

Es importante destacar que siempre el papel de los actores políticos es fundamental para legitimar un sistema de seguridad social. Es relevante por lo tanto el papel del actual gobierno que ha atendido los reclamos de varios actores como ser, Asociación de

---

<sup>28</sup> Huenchuan, S.: "Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 2009

Jubilados y Pensionistas, en cuanto a adoptar medidas que supriman el Régimen de Ahorro Individual.

## 6. Reflexión.

El **envejecimiento** plantea desafíos donde los países avanzan en la creación y desarrollo de legislaciones, políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor.

El envejecimiento como problema está estrechamente vinculado al problema de las jubilaciones. Desde este punto de vista la naturaleza de un sistema de jubilación es una decisión política que concierne únicamente a los mecanismos de financiación.

La investigación sobre los diversos sistemas de pensiones en América Latina se ha enfocado básicamente al análisis de los efectos e implicaciones económicas que el envejecimiento tendrá sobre los sistemas de pensiones de los países de la región.

En varios países la política reacciona ante el incremento de la población mayor con el desmantelamiento de sistemas estatales garantizados de seguridad y transfiere cada vez más la seguridad social de la tercera edad a la asistencia privada.

Las políticas de seguridad social deben ser pensadas como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento de los derechos de este grupo poblacional. Estas políticas pueden ser orientadas por el estudio del envejecimiento demográfico (analizando los costos económicos y sociales), pero a su vez deben tener en cuenta las características de los adultos mayores que influyen en su calidad de vida.

Otro punto a destacar es que **la seguridad social viene a desempeñar un rol que se complementa con el apoyo familiar.**

Debido a que la seguridad social siempre ha sido un tema en la agenda pública y en los sectores políticos, además de la histórica intervención estatal se puede decir que el Estado ha respaldado a la familia en la protección de los adultos mayores.

En otras regiones las familias asumen nuevas responsabilidades como consecuencia de la existencia de sistemas de seguridad social con escaso desarrollo. Se ha dejado que las familias resuelvan el problema de la protección de los adultos mayores desarrollando estrategias de solidaridad intergeneracional. Las familias asumen la responsabilidad por la asistencia económica y el cuidado de los adultos mayores teniendo el Estado un papel secundario. Esto se observa desde una perspectiva diferente en nuestro país debido al papel activo que ha asumido el Estado uruguayo en esta temática.



En Uruguay, los cambios en las familias no han modificado el lugar asignado en el imaginario social a esta institución, parte de las familias uruguayas depende más para su bienestar de los lazos de solidaridad familiar que de los beneficios del trabajo. Esto es atribuible a los cambios en el mundo del trabajo y del empleo. En varias familias el adulto mayor contribuye económicamente dentro del hogar.

*“(…)una de las estrategias empleadas durante de los noventa ha sido mantener dentro del hogar a algún perceptor de jubilación o pensión. Vale recordar que casi la mitad de los hogares uruguayos del área urbana cuentan con algún ingreso proveniente de jubilaciones o pensiones”<sup>29</sup>.*

Analizando a través de la historia la intervención del Estado de nuestro país, se puede decir que se trata de un **Estado integrado, que asume un rol socialmente activo.**

El fin del Estado como regulador de la seguridad social es asegurar que los ingresos sean estables para que los adultos mayores puedan tener una vejez digna, es decir que el retiro del mercado laboral no debería incidir en la disminución de la calidad de vida. Otro aspecto a considerar es que el Estado debe velar por que el principio de universalidad se cumpla. Si esta no se logra alcanzar a través de regímenes de pensión, el principio no se cumple ya que hay personas excluidas de los mismos.

Podemos abordar la seguridad social del Uruguay desde el inicio del Estado Oriental, abordando las primeras leyes jubilatorias que datan de 1829 y 1838, como se vio. Se puede observar que a través de la historia el Estado uruguayo tiene un rol protector, o por lo menos esta es la concepción que se tiene desde la sociedad en general y el elenco político en particular.

Cabe destacar que el intervencionismo de Estado en Latinoamérica en general y en nuestro país en particular evidencia insuficiencias que deriva en un intervencionismo o estatismo neoliberal, que tiene como fundamento la expansión del rol del mercado, una reducción en las funciones del Estado.

El proceso de reforma de los sistemas de jubilaciones y pensiones ha sido una de las transformaciones más importante entre las políticas sociales puestas en vigor en América Latina durante el último cuarto de siglo.

---

<sup>29</sup> Saldain, Rodolfo; Lorenzelli, Marcos.: “Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay”. En: Bertranou, F.; Solorio, C.; Van Ginneken, W. (eds).: “Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, 2002.



La orientación de la reforma tiene la base en las recomendaciones que realiza el BID, acerca de sustituir el régimen de Solidaridad Intergeneracional administrado por el sector público por un sistema de Ahorro Individual administrados por el sector privado y regulados por el Estado, también hubo un profundo proceso de discusión desde los actores políticos y la sociedad civil. Reconocer que el papel de los actores es fundamental para legitimar el nuevo sistema de seguridad social.

Durante la aprobación de la reforma el Frente Amplio voto en contra, aduciendo que la reforma privatizaba un aspecto fundamental de la política social del país.

Si bien la reforma de la seguridad social en el país pretende que el Estado delegue ciertos aspectos de la elaboración y puesta en marcha de las políticas sociales, lo que implica mayor participación de los actores privados en la generación e implementación de las mismas; el papel de los actores es central. Esto se observa en los cambios que se han dado: ley 18395 que establece derechos y modificaciones a las prestaciones de pasividades, y que tiene como base flexibilizar el acceso a las jubilaciones.

En condiciones ideales el **sistema de pensiones** debería garantizar unos ingresos para todos durante la vejez y ofrecer unas prestaciones que situasen a sus perceptores por encima del nivel de vida considerado por la sociedad como el mínimo aceptable.

El hecho de incorporar a la seguridad social un programa de pensiones no contributivas desde 1919 da cuenta de la temprana intención del Estado de entender que el acceso a la seguridad social es un derecho y como tal debe ser universal.

**Las prestaciones sociales promueven un envejecimiento activo.** El envejecimiento activo se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población. Permite a las personas realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de todo su ciclo de vida y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, mientras que les proporciona protección, seguridad y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia.

Una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, es fundamental.

El ocio y la recreación, en el adulto mayor, han de entenderse y apreciarse como algo más allá de lo simplemente personal, en cuanto al empleo del tiempo libre ha de verse más bien como una acción que proyectada desde lo social puede crear las condiciones que faciliten la elevación de la calidad de vida de estas personas, y contribuya al desarrollo de estilos de vida más saludables y autónomos a esta edad. Las personas

mayores desarrollan un grado de actividad social determinada básicamente por tres factores: las condiciones de salud, la situación económica y el apoyo social.

Se puede decir que se trata de políticas que actúan sobre el modo de vida de los adultos mayores manteniendo su inserción en el entorno de vida habitual.

La Organización Mundial de la Salud sostiene que los países podrán afrontar el envejecimiento si los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, promulgan políticas y programas de «envejecimiento activo» que mejoren la salud, la participación y la seguridad de los ciudadanos de mayor edad.

*“El planteamiento del envejecimiento activo se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los Principios de las Naciones Unidas de independencia, participación, dignidad, asistencia y realización de los propios deseos. Sustituye la planificación estratégica desde un planteamiento «basado en las necesidades» (que contempla a las personas mayores como objetivos pasivos) a otro «basado en los derechos», que reconoce los derechos de las personas mayores a la igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos de la vida a medida que envejecen. Y respalda su responsabilidad para ejercer su participación en el proceso político y en otros aspectos de la vida comunitaria”.*<sup>30</sup>

Con respecto al programa de prestaciones sociales que funcionan en nuestro país, a partir de lo abordado; se puede resaltar que las mismas permiten a los adultos mayores; entre otras cosas:

- darse cuenta de su potencial, en cuanto a la salud y dentro de la sociedad.
- participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades.
- mantener autonomía e independencia.
- participar de forma continua en las cuestiones sociales
- seguir contribuyendo con la familia y la comunidad
- mejorar la salud y favorecer los contactos sociales
- oportunidades para estar físicamente activos.
- proporcionar espacios de aprendizaje durante toda la vida
- promover la participación en la vida comunitaria.
- reconocer el derecho y la necesidad de las personas ancianas a tener un refugio seguro y apropiado, sobre todo en tiempos de conflictos y crisis.

<sup>30</sup> OMS.: “Envejecimiento activo: un marco político”. 2002.



- proporcionar ayuda para vivienda a las personas mayores a través de subsidios de alquiler, iniciativas de viviendas en cooperativa, ayudas para renovar la vivienda, etc.
- reconocer el valor del voluntariado y ampliar las oportunidades para que las personas mayores participen en actividades de voluntariado que sean gratificantes

Las personas mayores, al igual que las otras, pueden desarrollar un grado de actividad social determinada por las condiciones de salud, la situación económica, el apoyo social que reciba. Por lo tanto, no es la edad lo que conduce a desvinculación social: cuando esta ocurre, se debe a circunstancias asociadas, como la mala salud, la pérdida de amistades o la reducción de ingresos.

En este sentido el área de prestaciones sociales tiene un rol fundamental y debería promover la participación de la mayor cantidad de personas posibles en sus programas.

## 7. Comentarios finales.

El enfoque sobre envejecimiento debe considerar a los adultos mayores como titulares de derechos no como un grupo vulnerable objeto de protección. El envejecimiento plantea nuevos desafíos para el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre derechos humanos. El papel del Estado es fundamental.

Por otra parte es necesario analizar los cambios que ocurren en las relaciones sociales, los roles de los adultos mayores “inactivos”, la familia grupos formales. Se destaca la importancia que adquiere la familia en esta etapa.

Uruguay se destaca como pionero en América Latina en adoptar programas de seguridad social. Es uno de los países con mayor proporción de personas mayores en el continente. Las políticas a adoptar por los actores políticos deben ser variadas y coordinadas a nivel estatal. Se deben organizar las acciones que surgen desde el Estado en sus diferentes ámbitos y a su vez estas acciones con la sociedad civil y la iniciativa privada.

El retiro laboral, tiene como consecuencia la mayor disponibilidad de tiempo libre, la pérdida de roles, el debilitamiento de relaciones sociales y una fuerte disminución de sus ingresos. Todo esto hace a la necesidad de una reestructuración del tiempo mediante un nuevo proyecto de vida.

Es importante que el sistema previsional de un país asegure ingresos estables para una vejez digna; el envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos

de pobreza o de una disminución en las condiciones de vida. Es fundamental ya que la cobertura previsional condiciona la permanencia del adulto mayor en el trabajo y el monto de la jubilación influye en los arreglos de vida residenciales.

Se debe descartar la vejez desde una visión de personas “no productoras”, donde las jubilaciones y pensiones constituyen una mayor carga tributaria para quienes están en actividad.

Además de asegurar un financiamiento económico es fundamental que se promuevan las condiciones para un envejecimiento activo que reconozca los derechos de las personas mayores a la igualdad de oportunidades.

Desde el Trabajo Social se debe incentivar, entre otras cosas; a:

- contribuir a una producción de conocimiento más integral respecto a la vejez y el envejecimiento.
- habilitar espacios de problematización respecto a las diferentes realidades que existen, ya que la población adulta mayor no constituye un grupo homogéneo.
- propiciar espacios de encuentro entre los múltiples actores que trabajan directamente con la población adulta mayor para facilitar respuestas más complementarias en las intervenciones que se presentan.
- generar una comprensión cualitativa e integral de las dimensiones, procesos, actores, intereses y expectativas que inciden en la diversidad de dinámicas y fenómenos que afectan a dicha población.



## Bibliografía.

- Aranaibar, P.: “Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina”. Impreso en Naciones Unidas. Santiago, 2001.
- Arellano, J.: “Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924- 1984”. Alfabeto Impresores. Santiago, 1985.
- Arim, R., Vigorito, A.: “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay- 2001- 2006.” (s/d)
- Beveridge, W.: “Las bases de seguridad social”. Biblioteca de la Salud. ISBN. México, 1987.
- BPS. Documento sobre Prestaciones Sociales. Dirección técnica de prestaciones.
- BPS: “Introducción a la Seguridad Social”. 2007.
- Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Corteza, A., Rossi, I.: “El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quienes lo lograrán?”. CEPAL. Naciones Unidas. Montevideo, 2006.
- Bucheli, M., Corteza, R., Rossi, I.: “Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación”. UdelaR. Montevideo, 2006.
- Cabella, W.: “El cambio familiar en Uruguay: un breve reseña de las tendencias recientes”. UNFPA. Ed. Trilce. Montevideo, 2007.
- Calvo, J.: “Principios de la Seguridad Social”.  
[www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf](http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf).
- CEPAL (División de Desarrollo Social): “Dos temas claves en América Latina: reforma de los sistemas de Seguridad social y Salud”. En: Kliksbery, B.: “Pobreza un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”. CLAD, Fondo de Cultura Económica, PNUD. Litopar, C.A. de Artes Gráficas. Carácas, 1993.
- CEPAL: “Informe de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento”. Naciones Unidas. Santiago, 2004.
- Chackiel, J.: “El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?”. CEPAL. Impreso en Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2000.
- Consejo Económico y Social. : “Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece”. 2007. ([www.un.org](http://www.un.org)).

- Del Popolo, F.: “Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina”. Impreso en Naciones Unidas. Santiago. 2001.
- Demarco, G.: Almeida, S.: Mastrangelo, J.: “Las reformas sociales en acción: seguridad social”. Serie Políticas Sociales 18. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1997.
- Equipo de Representación de los trabajadores en el BPS. (ERT): “La Seguridad Social en el Uruguay”. Montevideo. 1998.
- Filgueira, C.: “Sobre revoluciones ocultas. La familia en el Uruguay”. CEPAL. Montevideo. 1996.
- Figueira, C.: Midaglia, C.: Petersen- Thumser, Jens. (compiladores). : “Desafíos de la seguridad social”. Ediciones Trilce. Montevideo. 1997.
- Filardo, V., Muñoz, C.: “Vejez en el Uruguay: ¿Hacia una sociología de las relaciones de edad?”. (s/d).
- Franco, R.: “Los paradigmas de la política social en América Latina”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996
- Gómez, A. (coordinadora). : “Proyecto género y generaciones. Reproducción biológica y social de la población uruguaya”. Ed. Trilce. Montevideo, 2006.
- Grzetich, A.:”La seguridad social y las transformaciones del mundo del trabajo. Una vez más: Seguridad Social vs. Economía”. Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (s/d).
- Huenchuan, S.: “Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. 2009
- Huenchuan, S.: Paredes, M.: “Escenarios futuros en políticas de vejez en Uruguay: continuidades y rupturas”. Naciones Unidas. Ed. Trilce. Montevideo. 2006.
- Kaplan, Marcos.: “Crisis y reformas del Estado latinoamericano”. Publicación Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 9. Caracas. 1997.
- Ley 15.800.
- Ley 16.713.
- Ley 17.796.
- Ley 18395.
- López, M.: “Informe sobre el programa de viviendas para Jubilados y Pensionistas del BPS-MVOTMA”. UPM. UdelaR. Montevideo. 2007.
- Mesa Lago, C.: “La crisis de la seguridad social y la atención a la salud”. Fondo de Cultura Económica. ISBN. México. 1986.



- Ministerio de Desarrollo Social: “Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales. Envejecimiento y Territorio. Programa de capacitación. En búsqueda de la equidad generacional”. Inmayores. UdelaR. Montevideo, 2008.
- Muñoz, O.; García, C.; Durán, L. (eds.). : “La salud del adulto mayor”. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 2004.
- Murro, E.: “Una visión sobre la Seguridad Social en América Latina”. Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social de Uruguay”
- Núñez, I.: “Componentes del turismo social y aspectos internacionales”. En: Documento BPS. Asesoría General en Seguridad Social. 2006.
- OMS.: “Envejecimiento activo: un marco político”. 2002.  
[www.imsersomayores.csic.es/documentos/.../oms-envejecimiento-01.pdf](http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/.../oms-envejecimiento-01.pdf)
- Página Web BPS. 2002.
- Paredes, M.: “Estructura de edades y envejecimiento de la población”. En: Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Montevideo: Programa de Población. UNFPA. Montevideo, 2008.
- Paredes, M.: “Demografía y Seguridad Social en Uruguay: balance y perspectivas”. Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Documento extraído de Internet.
- Saldain, R.; Lorenzelli, M.: “Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay”. En: Bertranou, F.; Solorio, C.; Van Ginneken, W. (eds.): “Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago, 2002.
- Sanchez, P.: “Sociedad y población anciana”. Universidad de Murcia, 1993.
- Sierna, M.: “Las Clases Pasivas Civiles y Militares en el Uruguay”. (s/d).
- Sunkel, G.: “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. División de Desarrollo Social, Naciones Unidas, CEPAL. Santiago, 2006.
- Varela Petito, C.: “Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI”. UNFPA. Ed. Trilce. Montevideo, 2008.
- V.V.A.A.: “Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985- 2000)”. Ediciones Banda Oriental S.R.L. Montevideo, 2002.
- V.V.A.A.: “Gerontología social”. UdelaR. Montevideo, 1984.
- www.noticias byo.org.