



SECTOR: Social

GRUPO: Protección Social

**NOMBRE: Aportes para la definición de
Políticas de sustitución de ingresos de
actividad**

Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de sus autores; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.

Programas sustitutivos de ingresos de actividad

A.- Área de trabajo.-

La reforma previsional vigente desde el año 1996 consagró un modelo de cobertura mixto, el cual debe mantenerse y mejorarse de acuerdo a los resultados de once años de vigencia.

B.- Principales problemas u oportunidades identificadas.-

B.1.- Uruguay comenzó a recorrer las transformaciones propias del proceso de transición demográfica a fines del siglo XIX, presentando desde entonces reducciones sostenidas sobre la tasa de fecundidad y los índices de mortalidad en todas las edades. A partir de 1975, se observa un paulatino enlentecimiento del ritmo de descenso de la tasa global de fecundidad, arribando en la actualidad a niveles que comprometen la capacidad de reproducción de la población necesaria para el reemplazo. En cuanto a los niveles de mortalidad, tanto los adelantos médicos y sanitarios, como las mejoras en las condiciones de vida, han determinado el aumento de la expectativa de vida a lo largo de todas las edades. Según proyecciones realizadas por CELADE, entre los quinquenios 1970-75 y 2045-50 la esperanza de vida al momento del nacimiento se verá aumentada aproximadamente en 12 años, superando los 84 y 78 años para las mujeres y hombres, respectivamente. Simultáneamente, se estima un gradual aumento en las expectativas de sobrevivencia en las edades cercanas al retiro, pasando desde niveles de 19,9 y 16 años en el quinquenio 1970-75, a niveles de 26,9 y 22 en 2045-50, para mujeres y hombres, respectivamente.

Como resultado, se ha configurado un proceso de envejecimiento progresivo de la población. En la actualidad, la población mayor de 60 años supera las 570.000 personas, aproximadamente un 17,2% de la población total, y la expectativa es que estas cifras se amplíen fruto de los avances en materia de salud y condiciones de vida. En 2025, los adultos mayores superarán las 760.000 personas (19,6% de la población total) y en 2050, se estima alcancen el 1.070.000 (24,5% de la población total).

El saldo migratorio negativo ha consolidado una tendencia sostenida a la pérdida de población predominantemente joven, en edades productivas, que contribuye a limitar la capacidad reproductiva de la población. Se trata de un fenómeno que ha involucrado a personas con niveles educativos medio y altos, que dejan el país para instalarse en destinos lejanos.

Por su parte, los cambios propios de la segunda transición demográfica, implican una menor presencia de la estructura familiar tradicional y dan cuenta de la instalación de un régimen marcado por la creciente inestabilidad de los vínculos conyugales (reducción de los matrimonios, aumento de las uniones libres, descenso de la fecundidad, aumento de la natalidad extramatrimonial y aumento del divorcio) con potencial impacto sobre la efectividad del sistema de seguridad social. Estos cambios son particularmente relevantes en lo relativo a la atención y cuidados de los adultos mayores.

B.2.- El esquema de seguro social clásico, de impronta *bismarckiana*, determina el acceso a la cobertura mediante el vínculo formal con el mercado laboral. Sin embargo, los mercados laborales no han logrado transformarse en una puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. Situaciones tales como la inactividad en edades productivas, el desempleo y el trabajo al margen de la formalidad, comprometen la seguridad de ingresos presente y futura de las personas. Por esta vía, se introducen las presiones sobre los esquemas de protección social que potencian la importancia relativa de los mecanismos no contributivos y la necesaria revisión periódica de los requisitos de acceso a las prestaciones y beneficios contributivos.

Seguramente, detrás de las situaciones que debilitan el vínculo trabajador – sistema, se encuentren ciertas distorsiones de la regulación del mercado de trabajo y cambios más profundos en el sistema productivo y la organización del trabajo. En este sentido, la capacidad del sistema de seguridad social depende tanto de los ajustes sobre la regulación laboral (tendientes a formalizar las relaciones de trabajo), como de los ajustes sobre el propio sistema.

La inactividad a lo largo de la etapa activa de algunas personas, el problema estructural del desempleo, y la existencia de un mercado de trabajo caracterizado por la dualidad de lo formal y lo informal son elementos que erosionan la capacidad del sistema de seguridad social para afrontar el desafío de la protección social, tanto en términos de la cuantía económica de los beneficios y prestaciones a brindar, como del nivel de cobertura alcanzado.

B.3.- La responsabilidad del sector público, tanto en la administración como en el financiamiento quedó acotada a un determinado nivel de ingresos, superior al ingreso medio de cotización, manteniendo el régimen financiero de reparto puro. Adicionalmente, se creó un segundo pilar, de financiamiento individual, bajo modalidad de ahorro, cuya característica de aportación definida va en línea con la preferencia mundial por este tipo de regímenes, en lugar de los tradicionales propios de los seguros sociales clásicos.

Las tendencias demográficas explicitadas al exponer el contexto, impactan en los sistemas de prestación definida y muy especialmente en los de reparto. Ese impacto se da en los ingresos necesarios para financiar las prestaciones previamente definidas o en los egresos, mediante una reforma del esquema de prestaciones. Ante el envejecimiento poblacional, en el caso de mantener inalterados las condiciones de acceso a las prestaciones en los planes de prestaciones definidas, deberá inexorablemente incrementarse el total de recursos asignados, vía mayores cotizaciones o transferencias fiscales.

En las últimas dos décadas las reformas de los sistemas de pensiones en el mundo han sido producto de la tensión de esas disyuntivas. Ello se ha expresado en una preferencia por los regímenes de cotización definida en relación a los de prestación definida. En esa línea, en algunos países se ha recurrido a la introducción de esquemas de capitalización individual, ya fuera a título central o complementario, como el *KiwiSaver* vigente en Nueva Zelanda desde el pasado 1° de julio, o a fórmulas de cálculo con correctivos demográficos implícitos como los llamados

sistemas de cuentas nocionales, tal como han hecho Italia, Suecia y Portugal, recientemente.

En nuestro país y como consecuencia de la reforma previsional estructural del año 1995, los egresos e ingresos del sistema contributivo administrado por el BPS y hasta el año 2050, no van a sufrir grandes alteraciones, manteniéndose los egresos en todo el período en el entorno del 7% del PBI y su déficit entre un 1,3% en el año 2010 a un 1,6% en el año 2050 – con un descenso a un 0,9% en el año 2030 -.

Esto no significa que estamos al abrigo de posibles crisis, pero para ello hay que tener especialmente en cuenta:

i.- No repetir errores cometidos en el pasado, y mantener una determinada conducta que impida la aprobación de normativa que aumente el déficit del sistema a límites que hagan que la carga a soportar por toda la sociedad sea agobiante y limite recursos a otros sectores –educación, salud, seguridad, vivienda, etc –

ii.- El sistema debe ser confiable, predecible, seguro, viable, y brindar prestaciones adecuadas y que los beneficiarios las vean como tales, debiendo mantenerse como tal en su estructura actual y realizarse aquellas adecuaciones tendientes a perfeccionarlo o adaptarlo a las nuevas situaciones que se puedan ir presentando.

C.- Principales propuestas desarrolladas.-

1.- Introducción de modalidades de retiro parcial

En nuestro país existe alguna alternativa de retiro parcial para los casos de pluriempleo con distintos sectores de afiliación previsional. Por ejemplo, es el caso de quienes tienen simultáneamente actividad civil y de industria y comercio, pueden cesar en una y seguir en la otra (con particularidades si se trata de docentes); así como en el caso de pluriactividad con afiliación a diferentes organismos. Sin embargo, la razón de ser de esa compatibilidad entre trabajo y retiro –dentro del propio ámbito del BPS- se debe a razones totalmente superadas. Se originaron en las hoy inexistentes tres Cajas de Jubilaciones que se unificaron en el actual BPS, con un único fondo, hace tres décadas. Ese anacronismo incide, incluso en la cuantificación de las prestaciones del Régimen de Transición, ya que determina diferentes regímenes de topes máximos. Es mayor el tope de quien tuvo dos actividades, una civil y otra comercial, por ejemplo; que el aplicable a quien tuvo dos o tres actividades, pero todas comprendidas en el sector de industria y comercio. Ello incluso cuando, por ejemplo, este último hubiere percibido y cotizado por salarios superiores.

El establecimiento de modalidades de retiro parcial o progresivo más elaborados debería ser una opción de política a profundizar.

2.- Prima por edad.-

Redefinir la denominada “prima por edad”, como prestación hábil para compensar a determinada edad a los pasivos, por los crecientes gastos de salud y cuidados personales.

3.- Capacitación de jóvenes.-

Implementar diversos sistemas de incentivos para la educación y formación profesional de los jóvenes, a los efectos de su inserción en el ámbito laboral, como mecanismo para priorizar la inteligencia y preparación en materia laboral y así crear puestos de trabajo con mayor capacitación y valor agregado, y en consecuencia mejor remunerados. De esta forma se aumentará la cantidad y calidad de la población económicamente activa y se aumentará la productividad. La falta de preparación y capacitación futura de la fuerza laboral puede determinar necesariamente una disminución de los ingresos a la seguridad social - en un aumento del déficit de la misma - con directa consecuencia en las pasividades y prestaciones brindadas.

4.- Fortalecimiento del régimen de asignaciones familiares.-

Se entiende que el régimen de asignaciones familiares es el que más focaliza la asistencia estatal a la niñez en los sectores más cadenciados. En este sentido, se tenderá a ampliar el número de beneficiarios, y fortalecer los controles a los efectos de vincular las prestaciones a la educación y la salud.

5.- Ajustes al segundo pilar de la reforma de 1996

Al respecto se propone encaminar las reformas de segunda generación, a los efectos de afianzar el sistema vigente:

- i. La creación de un Fondo de Cotización Fija para aquellos afiliados próximos a configurar casual jubilatoria, a los efectos que el capital acumulado no sufra variaciones al final de su vida laboral, que puedan repercutir negativamente en el monto de la renta vitalicia a percibir.
- ii. Determinar que las reservas técnicas de las empresas aseguradoras, que son las que pagan las rentas vitalicias del segundo pilar del régimen mixto, al igual que el fondo previsional de las AFAPs, constituyan un patrimonio inembargable y autónomo.
- iii. Habilitar la creación por parte de las AFAPs de un Fondo en el cual se pueda destinar un porcentaje del mismo a inversiones en el extranjero, en determinadas condiciones (en mercados formales, con calificación obligatoria de riesgo, y con garantías y controles suficientes). Este fondo sería optativo para los afiliados. La realidad indica que en el país no existen opciones de inversión suficientes para dichos fondos que cumplan con los requisitos de diversificación, seguridad y rentabilidad, y el gran porcentaje de inversión del FAP en valores públicos uruguayos hacen depender las inversiones directamente del riesgo país. Por otra parte, puede significar un freno a la inclinación de las autoridades de volcar dichos fondos disponibles a inversiones internas de riesgo que no deben ni pueden realizarse cuando se trata de administrar fondos provisionales.
- iv. En cuanto al ámbito subjetivo del régimen de ahorro individual se entiende conveniente analizar la posibilidad de habilitar el ahorro previsional a personas que no estén afiliadas obligatoriamente al Banco de Previsión Social, o que

su trabajo no esté comprendido en ningún régimen previsional como ser el trabajo familiar no remunerado (“jubilación de amas de casa”)

v. Adecuación de la normativa que rige a las empresas aseguradoras, y a estos efectos, aprobar mecanismos para:

- a) evitar el descalce de moneda;
- b) publicitar las tablas de expectativa de vida aplicadas, así como los intereses sobre el capital objeto de renta

6.- Formalización de economía informal (Inclusión previsional): generación de derechos contributivos

Las personas con menor nivel educativo formal son las más vulnerables, tanto en lo relativo al desempleo como al informalismo. Al mismo tiempo un número significativo de personas con nivel educativo terciario no logran adecuada inserción laboral y mucho menos satisfacción a sus expectativas, lo que viene alimentando el persistente flujo emigratorio. Ello obliga a repensar el sistema educativo nacional, en todas sus ramas.

La Conferencia Internacional de Trabajo en el año 2002 expresó que *“la creencia de que las empresas son informales simplemente para evitar el cumplimiento de la legislación laboral o para no pagar impuestos es demasiado simplista. Lo que es necesario considerar son los costos y las dificultades que plantea la formalización en comparación con las ventajas que supone. En el extremo inferior de las actividades informales se encuentran personas y hogares seriamente desfavorecidos que comienzan estas actividades por absoluta necesidad de supervivencia”*.

Para estos colectivos, así como para las micro, pequeñas y medianas empresas, existen barreras a la formalización, ligadas fundamentalmente a aspectos del financiamiento de la seguridad social, lo que constituye uno de los costos centrales. Cualquier política orientada hacia superar la informalidad debe, en primer lugar, captar a los sectores más formalizables, que son, precisamente, los que requieren superar esas restricciones de costo de la formalización, que es muy marcado en las pequeñas y medianas empresas. Estudios recientes muestran que para este sector de empresas, el costo de la tributación patronal previsional se aproxima al 30% de los salarios, debido al mantenimiento de algunas modalidades de financiación propias de otras coyunturas. En el actual contexto del Sistema Nacional Integrado de Salud, se entiende conveniente dar la cobertura integral al pequeño empresario formalizado, suprimiendo a su respecto el gravamen que significa el complemento de cuota mutual.

La inclusión en el sistema debe estar incentivada por medidas directamente vinculadas al régimen previsional ya que la inclusión en el sistema conlleva derechos para el afiliado que deben ser percibidos por éste como directos e inmediatos, y como una contraprestación a sus propias contribuciones. Diferente es la visión del resto de la carga tributaria, cuyos beneficios son vistos como difusos, indirectos y casi inexistentes.

7.- Institucional.

Se deben fortalecer los aspectos de regulación, supervisión y diseño de políticas de seguridad social, que abarquen todos los organismos actuantes (BPS, Cajas Paraestatales, Servicios de Retiros) así como también los Fondos Complementarios de Seguridad Social y Seguros Convencionales de Salud. El Gobierno debe tener una visión totalizadora del sistema, y en ese sentido debe adecuar su misión reguladora y de diseño de la seguridad social de nuestro país. En esta línea de acción, se deberá fortalecer la Dirección de la Seguridad Social del MTSS, o crear otro organismo que desarrolle esa imprescindible actividad.

8.- Vivienda.-

Potenciar e incentivar las inversiones en viviendas para pasivos, destinando los fondos existentes para lograr soluciones habitacionales adecuadas para los mismos ya sea en usufructo, arrendamiento o cualquier otra modalidad.

Las políticas de vivienda en el actual período de gobierno han sido inexistentes, siendo un total fracaso el Plan Quinquenal de Viviendas que se propuso. De este fracaso no han estado ausentes los pasivos.

9.- Otras políticas de protección social para el siglo XXI.-

(a) El desafío del cuidado de los ancianos

La modificación de la composición familiar ha puesto este tema en los primeros lugares de la agenda social en los países con estructuras demográficas similares a la uruguaya. Tal es el caso de los países de la Unión Europea, Reino Unido y Estados Unidos.

Las familias no podrán solucionar por sí mismas la cuestión de la atención de sus ancianos, ya sean dependientes o autónomos. Es cierto que los progresos en el estado de salud de las generaciones que actualmente son más jóvenes permiten prever que los futuros ancianos seguirán siendo autónomos durante más tiempo y desearán permanecer en su domicilio, concentrándose cada vez más al final de la vida los cuidados más intensivos, pero serán también más numerosas las personas que necesiten una atención intensiva debido a su pérdida de autonomía. En consecuencia, las familias deberán contar con más apoyo que en la actualidad, y esta función debe ser asumida por los servicios sociales y las redes de solidaridad y cuidados en las comunidades locales.

Japón, una de las sociedades industriales más envejecidas, desarrolló, un esquema de seguro social preceptivo para mayores de 40 años, que cubre un alto porcentaje del costo de ayudas domiciliarias. Este esquema se financia a nivel individual y se administra a nivel local. Similar solución se ha dado en Alemania. La sociedad uruguaya, más allá de las marcadas diferencias económicas, transita decididamente hacia el mismo problema demográfico, el que ya para muchas familias no es un problema futuro, sino, por el contrario, un problema a resolver hoy.

(b) Atención a la discapacidad

Nuestro país carece del marco jurídico y reglamentario adecuado que atienda esta problemática. Las iniciativas en la atención a la discapacidad se reducen a algunas prestaciones de carácter económico y de salud que financia principalmente el BPS. Estas coberturas han posibilitado el desarrollo de ONG e institutos especializados, aunque éstas han surgido más como respuesta espontánea de la sociedad que como política del Estado.

Es imprescindible generar una propuesta que articule aspectos que hacen a la asistencia en salud y al desarrollo del potencial intelectual del discapacitado, a partir de centros educativos especializados o mediante una adecuada inserción en la enseñanza formal.

A ello se debe agregar de manera coordinada, bajo un enfoque técnico especializado, el apoyo económico a la familia del discapacitado. Apoyo éste destinado a solventar actividades que permitan el desahogo en la atención cotidiana de sus mayores o curadores, la inserción del discapacitado en su medio social y la promoción de programas de cobertura destinados a lograr la condición de ser auto válido, reconociendo las circunstancias particulares de cada individuo.

(c) **Riesgos de corto plazo**

Los riesgos de corto plazo refieren a la cobertura de (a) riesgos profesionales - accidentes de trabajo y enfermedades profesionales- (b) desempleo, (c) las prestaciones monetarias y asistenciales de salud y (d) el subsidio por maternidad.

- **Riesgos de trabajo – accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.-**

Tradicionalmente se ha planteado la inconveniencia de que estén gestionados bajo forma de seguro comercial. Al respecto se entiende conveniente analizar el funcionamiento de esta rama de seguros, cuyo monopolio se mantiene, desde el punto de vista de su sustentabilidad actuarial e impacto en el costo de la actividad productiva. Sin perjuicio de ello, corresponde insistir en las acciones preventivas como principal política en materia de riesgos profesionales. A efectos de estimular las políticas de prevención y conciliar el interés de los trabajadores y empresarios tanto a nivel individual como colectivo, es necesario introducir cambios en la normativa que favorezcan el compromiso con dichas políticas.

- **Empleo.-**

En materia de empleo, la prioridad no puede ser otra que la generación de empleo genuino que haga efectivo el derecho de todos al trabajo y a una justa remuneración, con énfasis en las oportunidades laborales para la juventud. La experiencia internacional registra una tendencia hacia políticas que estimulan el incremento de la participación en la fuerza laboral de trabajadores maduros, fomentando incluso la permanencia en actividad luego de alcanzar edades normales de retiro. Muchas veces ello ha ido acompañado de legislación antidiscriminatoria y protectora del trabajador de mayor edad y procedimientos de retiro progresivo o parcial. En cualquier escenario, es fundamental priorizar la formación profesional, de carácter permanente, acompañada a los cambios del mundo laboral. Sin perjuicio de ello, en

ciertas circunstancias de trabajadores de mayor edad, sin casual jubilatoria, corresponde analizar alternativas de cobertura de desempleo de características diferentes a las vigentes, tanto en lo relativo al lapso de cobertura como a su financiamiento, con el objetivo de evitar situaciones reales de infraprotección, modificando la normativa vigente en la materia.

- **Salud.-**

En materia de salud, la reciente aprobación del Sistema Nacional estructura un modelo de salud estatizante, centralista, burocrático, violador de la privacidad y excluyente, tal como está debidamente destacado en el documento aprobado por la Convención Nacional del Partido Nacional. Adicionalmente, es previsible el impacto negativo a corto plazo en las finanzas de las instituciones prestadoras, dado el desbalance resultante de la fijación del valor de las cuotas salud, según edad y sexo. La exclusión de la cobertura de la población de mayor edad, afectará el equilibrio.

La reforma aprobada recientemente, declara su intención de privilegiar la prevención y promoción en salud, basándose en el primer nivel de atención. Para ello es imprescindible elaborar un plan con la participación de todos los actores involucrados, que permita transitar hacia dicho escenario, desde una realidad presente que se ha orientado durante años en sentido inverso a lo que la reforma de salud pretende impulsar.

Para ello es necesario modificar las políticas educativas y de remuneraciones del personal que trabaja en los servicios de salud, mejorando las retribuciones del personal médico que actúe en el primer nivel de atención y las condiciones de trabajo de todo el equipo humano de salud.

En cuanto a la cobertura de la población, es indispensable abordar un plan de fortalecimiento de ASSE, que permita atender en forma digna, oportuna y eficaz al segmento de la población de menores recursos, que es quien mayoritariamente se asiste en dichos servicios.

- **Actividades riesgosas.-**

Se impone a su vez una revisión del sistema de actividades riesgosas. La bonificación de servicios vigente privilegia la compensación de condiciones inadecuadas de trabajo y la propensión a ciertas enfermedades, mediante una jubilación anticipada, pero no propicia la modificación de las propias condiciones de riesgo.

- **Subsidios.-**

En cuanto a los subsidios destinados a sustituir ingresos de actividad, los mismos son el resultado de una yuxtaposición de normas, entendiéndose conveniente reexaminar la disparidad de montos máximos de prestaciones existente. Esa disparidad va desde un monto máximo de 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones en el caso de enfermedad, hasta la ausencia de monto máximo en el caso de maternidad, con situaciones intermedias como la del subsidio por desempleo.

Todos los programas destinados a la cobertura de los riesgos de corto plazo, con la excepción de la asistencia sanitaria y riesgos profesionales, son no contributivos y financiados por transferencias de rentas generales. No obstante, desde el punto de vista del financiamiento, se entiende necesario que cada programa tenga su propio fondo aun cuando sean no contributivos.

