
Diálogo social y Seguridad Social en el Uruguay del siglo XXI

Eduardo *Goldstein*

Sumario: I. Introducción al tema. II. Pobreza, marginalidad y exclusión de la cobertura de la seguridad social en el Uruguay del último lustro (2000-2005). III. Diálogo social. Marco teórico. Conceptualización. IV. El rol del Estado. V. Sinopsis de la evolución de la seguridad social en el Uruguay en el siglo XX. VI. El diálogo social; ¿puede constituir un mecanismo viable para abrir canales para revisar y reforzar el sistema de seguridad social en el Uruguay del siglo XXI? VII. Conclusiones.

I. Introducción

1. En la presente exposición, nos pondremos a abordar la problemática que aqueja al sistema de seguridad social en el Uruguay actual, con la intención de sembrar algunas de sus posibles soluciones a través del diálogo social en los prolegómenos del segundo lustro de la centuria en curso.

El enfoque se hará fundamentalmente hacia aquellas áreas socialmente postergadas y en extremo riesgo, las que ameritan la búsqueda de soluciones impostergables hacia su situación de indigencia.

2. Como punto de partida, emprenderemos un análisis crítico de la cobertura del régimen, partiendo de la base de los datos objetivos provenientes de la estadística, para discurrir posteriormente en el examen del diálogo social, visto como un ins-

trumento válido y viable para la búsqueda de las soluciones que aquejan a vastos sectores de nuestra sociedad, y por reflejo o vía de consecuencia a todo el colectivo.

3. El enfoque se desarrollará conforme a un plan de trabajo tendiente a situar al lector en primer lugar en el problema, partiendo de datos cualitativos y cuantitativos fidedignos, que revelen la situación en nuestro país entrado el siglo XXI.

Posteriormente precisaremos conceptualmente cuál es el significado académico del concepto de “*diálogo social*”, para luego analizar cuál es la participación que le incumbe al Estado, y finalizar con un estudio acerca de su factibilidad como vía para incursionar en las soluciones a los problemas planteados y articular las conclusiones a las que la investigación conlleva.

4. Ese constituye el gran desafío al que intentaremos aportar en la medida de lo

posible, los paliativos necesarios mediante una gran concertación que abarque a toda la sociedad para que “*la pauperización sea un mal recuerdo del pasado*”.

II. Pobreza, marginalidad y exclusión de la cobertura de la seguridad social en el Uruguay del último lustro (2000-2005)

1. Un indicador trascendente de la “*involución*” de la sociedad nacional, es el proporcionado por las estadísticas. Éstos delimitan el contorno y contenido sobre el cual pretendemos fijar nuestra posición.

2. En el ámbito mundial, la OIT informa que en junio de 2003 los sistemas de seguridad social en el mundo protegían al 20% de la población mundial, lo que implica que más de la mitad de la misma no tenía ningún tipo de cobertura. En ese contexto una de cada cinco personas en el planeta no contaba con una adecuada protección.¹

3. Adentrándonos a la situación específica de nuestro país, su población total ronda en los 3.300.000 habitantes, de los cuales más del 92% está asentada en centros urbanos, concentrándose el 42% en la capital.²

Se caracteriza por su bajo crecimiento vegetativo (7 por mil), su relativamente alta expectativa media de vida al nacer (75,4 años) y un irreversible proceso de envejecimiento de su población.

¹ Cfr. Informe del 18 de junio de 2003 del Director General de la OIT, Juan Somavía, publicado en la página web de la OIT.

² Fuente INE.

4. Sobre este escenario y tomando como referente el mismo año 2003 (momento paradigmático en función de la grave crisis económica y social que se arrastra desde principios de 1998 y que hizo eclosión con el desequilibrio del sistema financiero de mediados de 2002), la tasa de actividad ascendía al 59,6% y la tasa de empleo al 48,3% (un total de 1.032.000 personas), de las cuales el 59,7% eran hombres y el 38,8% mujeres.

Del total señalado, 230.418 personas eran funcionarios públicos.

5. En 2002, las personas ocupadas precariamente, esto es sin cobertura de los sistemas de seguridad social, representaban el 37% del total de personas ocupadas, lo que aproximadamente hace a un total de 384.786 trabajadores.

6. En el año 2003, 1.078.000 personas eran pobres³ y 97.000 de ellos indigen-

³ La pobreza se ha medido tradicionalmente por el nivel de ingreso o de gasto que puede sustentar un nivel de vida mínimo. Pero también tiene relación con factores como nutrición, expectativa de vida, acceso al agua potable y saneamiento, enfermedad, alfabetismo y otros aspectos de la existencia humana. En términos de niveles de ingreso, el Banco Mundial ha usado una línea de pobreza de 370 dólares anuales per cápita: cualquier persona que se encuentra debajo de ella se clasifica como pobre. Los muy pobres, según esta definición, son las personas cuyo ingreso anual es inferior a 275 dólares. En nuestro país el costo en alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de niños o adolescentes (*línea de pobreza*). Esos otros bienes y servicios no alimentarios incluyen, entre otros, la vestimenta, la vivienda, la salud, el transporte y la educación. Por la metodología aplicada para estimar la incidencia de la pobreza, se considera que un hogar es pobre si su ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de sus integrantes en cuanto a los bienes y servicios indicados por el umbral aplicado. Si ade-

tes.^{4,5} El total de ambos representa el 31% de la población.

En el mismo período las personas subempleadas⁶ por insuficiencia de horas rondaban las 201.508.⁷

Finalmente las que percibían en 2002 ingresos inferiores a la línea de pobreza representaban el 24% del país, total 247.393 trabajadores.⁸

más el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar es indigente. El precio de esta canasta (con base en noviembre de 1994), pasó de \$1.032,73 en diciembre de 2003 a \$1.113,89 en diciembre de 2004 per cápita en Montevideo y de \$784,62 a \$846,29 respectivamente en el resto del país en localidades de 5.000 habitantes o más. (Fuente INE).

⁴ Por indigencia o extrema pobreza se considera a un hogar cuando su ingreso es inferior a 1,5 de la Canasta Básica Alimentaria o línea de indigencia: \$908 en 2003 (INE 2004), Cfr. De Armas, Gustavo, en "Pobreza y desigualdad en el Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema", *Análisis y Propuestas*, setiembre, 2004, p. 7.

⁵ La línea de indigencia comprende, además, el costo de una canasta de alimentos considerados básicos para la correcta nutrición de una persona en un mes. Cfr. "Aspectos metodológicos sobre medición de la línea de pobreza: el caso uruguayo". Documentos y resumen ejecutivo del Taller Regional sobre Medición de la Línea de Pobreza en Uruguay, 12-13 de marzo de 1996.

⁶ Subempleados son aquellos miembros de la población que se encuentran ocupados aunque inadecuadamente. Se distingue entre subempleo visible o por horas e invisible por ingresos (Cfr. Guerra, Pablo, en "*Sociología del Trabajo*"; Montevideo, 2001, p.268.

⁷ Para el INE, son subempleados visibles o por horas, aquellas personas que trabajan menos de 40 horas semanales y desean trabajar más.

⁸ Fuente, Guerra, Pablo en "*Las políticas públicas vinculadas al trabajo. Marco teórico, experiencias internacionales y propuestas para el caso uruguayo*", p. 38.

7. La tasa de desempleo en el año 2003 fue del 16,9%, involucrando 208.500 personas de las cuales el 20,8% eran mujeres y el 13,5% hombres.

8. Los jubilados del Banco de Previsión Social ascendían en el mismo año a 357.892, los pensionistas a 185.854 y el número de personas amparadas por el Seguro de Paro era de 16.070⁹ (en 2002 se dio el record histórico de 35.761 personas cubiertas por dicho beneficio).¹⁰

9. ¿Qué nos demuestra esta realidad?

Que nuestro país no ha sido, ni es ajeno al problema de la insuficiencia y exclusión de algunos sectores de la población de la cobertura del sistema de seguridad social, pese a presentar una cifra inferior a los guarismos internacionales.

10. Como aspecto positivo-comparativo, el Uruguay no ha dejado de caracterizarse por contar con indicadores de bienestar social que lo ubican desde hace muchas décadas en los primeros lugares entre los países de la región.

Desde que comenzó a utilizarse el Índice de Desarrollo Humano,¹¹ nuestro país

⁹ Fuente INE.

¹⁰ Ídem.

¹¹ El desarrollo humano ha sido un concepto en evolución. Todos los años, teniendo en cuenta las críticas, se ha reexaminado el Informe de Desarrollo Humano o se lo ha analizado en mayor detalle. Esta labor ha incluido extensos debates sobre cuestiones como la participación, la sustentabilidad y la equidad de género. Como resultado de ello, se ha ampliado y profundizado el criterio básico. Por tanto, es un concepto que involucra el crecimiento económico y el acceso a bienes materiales, pero solamente como un medio para conseguir una mayor capacidad de elección para las personas. El desarrollo incorpora dimensiones que trascienden el ámbito del acceso a recursos: educación, salud, eliminación de

es una de las pocas naciones latinoamericanas incluidas en la categoría de “*alto desarrollo humano*”. Entre los indicadores sociales más importantes pueden mencionarse su elevada tasa de alfabetización (96,8 %), la tasa de mortalidad infantil (15,02 por mil nacidos vivos), así como las tasas de matrícula educacional (para el grupo de edad que corresponde a la educación primaria: 93,4 % y para el grupo que corresponde a la educación secundaria: 79,5 %).¹²

Sin embargo, en el año 2002, una cifra superior al 10% de la población total del país desempeñaba actividades remuneradas, sin estar registradas y cotizar en el sistema estatal previsional.¹³

A ello debemos sumar, la merma de aportes a raíz de los despidos y novaciones

la discriminación de cualquier tipo, participación política y acceso a la justicia, entre otras. La medición del desarrollo humano no es una tarea sencilla. Dada la complejidad del concepto, es difícil resumirlo en una sola cifra. Desde hace más de diez años, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha puesto sobre la mesa una serie de indicadores que han evolucionado a través del tiempo y se han enriquecido de importantes contribuciones académicas. El más importante de ellos, que se ha utilizado para hacer comparaciones internacionales en niveles de desarrollo, es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador básico incluye tres dimensiones: la salud de las personas, su acceso a la educación y el acceso a bienes y servicios. La medición del IDH ha evolucionado a través de los años y se han propuesto índices complementarios para medir aspectos específicos como desigualdad de género y potenciación de género, entre otros. Fuente PNUD, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, en página web www.revistadesarrollohumano.org/noticias.asp

¹² Fuente INE.

¹³ Se estima la población total del país en 3.399.438 personas. Fuente INE.

“*in pejus*”¹⁴ en las retribuciones de los asalariados.

11. He allí una de las graves carencias del sistema, consistente en la falta de ingresos de potenciales cotizantes activos que se encuentran en el sector informal.

A esa realidad que nos demuestran las estadísticas, debemos adicionar el componente social.

12. No es un detalle menor la mutación que se ha dado en el mercado de trabajo en los últimos años y fundamentalmente en los períodos críticos,¹⁵ consistente en la salida al mercado en búsqueda de empleo por parte de las mujeres y jóvenes. Incluso en el caso del sexo femenino, por la composición de hogares monoparentales, de gran incremento en los últimos decenios.

Esa búsqueda de ocupación motivada en la necesidad de producir ingresos mediante una actividad remunerada, lleva a esas porciones poblacionales a insertarse en segmentos del mercado de trabajo informales y/o precarios.

En ese orden, los trabajadores que prestan su actividad en esos sectores, se ven privados de las redes de protección social a la que todo subordinado tiene derecho,¹⁶ quedando excluidos de los seguros de salud, futura jubilación, seguro de desempleo, seguro de accidentes de trabajo, etc.

¹⁴ Modificaciones que reducen los beneficios preexistentes en los contratos de trabajo.

¹⁵ El año 1957 marca el inicio del estancamiento productivo; 1968, con la aplicación de la política de congelación de precios y salarios; 1973, crisis mundial del petróleo; 1982, el quiebre de la “*tablita*” y 2002, con la debacle financiera.

¹⁶ Arts. 7, 67 y 72 de la Constitución de la República.

Véase que a cifras de 2002, estamos hablando de un 37% de la población ocupada, dentro de las cuales un 24% percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza.

13. El Uruguay, al igual que el resto de los países de América Latina y el Caribe, conoce las devastadoras consecuencias sociales de la volatilidad económica.

Debemos señalar que las restricciones en el acceso a los servicios e ingresos necesarios para tener un nivel de vida mínimo, hacen que exista una alta correlación entre pobreza y exclusión social. Estas tendencias dejan claro que la reducción de la pobreza sólo podrá darse si se enfrentan los complejos factores y determinantes de esa dislocación social.¹⁷

Por ello, las iniciativas de protección social deben estar diseñadas para salvaguardar a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, así como para ayudar a individuos, familias y comunidades a manejar mejor los riesgos.

14. Los sistemas de seguridad social en nuestra región y de la cual nuestro país no es ajeno, se han caracterizado por sus bajas y escasas coberturas por un lado, y exiguas cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que naturalmente no financian adecuadamente las prestaciones. Por otra parte las modificaciones que se han dado, no cumplen los requisitos antes señalados.

Si bien han introducido, en mayor o menor grado, innovaciones en las reglas de

contribución a la seguridad social en los sistemas de prestaciones de servicios y beneficios que han logrado aumentos importantes en el gasto público orientado a la protección social, intentando mejorar la eficiencia en su utilización; han implantado también mecanismos que importan serios conflictos con el principio de solidaridad, que ha sido un estandarte tradicional en la organización de los sistemas de contribución y beneficios de la seguridad social.

Así se ha desplazado la función solidaria de los propios sistemas hacia el presupuesto público.

Los logros en materia de cobertura y calidad de las protecciones son aún incipientes y la integralidad de las protecciones ha evolucionado, no siempre en una dirección positiva.

Véase a vía de ejemplo que en el sector salud, las asimetrías de información y los mecanismos de exclusión implican importantes limitaciones al funcionamiento de los mercados, lo que ha llevado a que, contrariamente a lo esperado, no se observen mejoras significativas en la utilización de los recursos ni tampoco en las condiciones de acceso de la población a los servicios correspondientes.¹⁸

Va de suyo que existen estructuras básicas de resguardo social como son, en primer lugar, la familia, entendida ésta en un sentido amplio de los lazos parentales (padres, hijos, abuelos, tíos) y otras redes como organizaciones barriales (merenderos, co-

¹⁷ Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo, "Sobre la exclusión social", Departamento de Desarrollo sostenible, página web: http://www.iadb.org/sds/SOC/site_3094_s.htm.

¹⁸ Cfr. Ocampo, José Antonio (Secretario Ejecutivo de la CEPAL), "Equidad y solidaridad: Objetivos esquivos del desarrollo latinoamericano" (discurso) reunión del Club de Roma, Valdivia, 12 de noviembre de 2001.

medores, policlínicas, jardines de infantes, comisiones de apoyo, círculos de intercambio o trueque, etc.), pero ello resulta en función de los datos estadísticos señalados, insuficiente.

15. El Estado, a su vez tampoco cumple satisfactoriamente con esa función, fundamentalmente –como señaláramos precedentemente– por razones de financiación, por un lado y por razones de administración y gestión, por otro.

Evidentemente en los sistemas de corte *bismarckianos*, la cobertura es parcial, porque comprende a sectores fraccionados de la población (ya sea a través de sistemas públicos o privados), que cubren por medio de sus contribuciones sus propias contingencias.

Por su parte, en los seguros sociales de porte *beveridgianos*, el problema crucial que se suscita es la relación ingresos-egresos.

La consecuencia del déficit en la financiación lleva al Estado a subsumir a la seguridad social dentro de la política económica, consistente en estos lares en la reducción del déficit fiscal, combate a la evasión tributaria y control de los guarismos inflacionarios. Ergo, debe reducirse el gasto y por tanto, como natural consecuencia de ello, la protección.

16. ¿Qué se puede hacer entonces, desde la perspectiva del diálogo social? En otras palabras, ¿constituye el diálogo social un instrumento propicio para revertir esa situación mediante el logro de acuerdos básicos que cambien y potencien el sistema de seguridad social?

Intentaremos responder a esta incógnita en el próximo capítulo.

III. Diálogo social. Marco teórico. Conceptualización

1. Definir el “*diálogo*” *strictu sensu* consiste, en opinión de Juan Carlos Herrera, en un proceso de generación de sentido y de construcción de significados comunes entre actores individuales y colectivos. Se trata de un ejercicio generativo y no contemplativo.¹⁹ De allí que –sostiene el autor–, existe “*diálogo*” cuando ese significado compartido logra transformar el pensamiento colectivo.

David Bohm por su parte, lo define como “*una corriente de significado que fluye entre, dentro y a través de los (actores) implicados, y este significado compartido es el aglutinante, el cemento que sostiene los vínculos entre las personas y las sociedades*”. El diálogo: “*proviene de la palabra diálogos cuyo prefijo (dia), no significa dos sino (a través de)*”. Éste entonces, puede concebirse como el resultado de un proceso de cooperación y de trabajo conjunto para construir un significado común a los interlocutores.²⁰

2. Específicamente, no existe a nivel teórico una única definición de su concepto. Sus enunciaciones varían en función del país o de la región de que se trate, careciendo en la actualidad una explicación definitiva.

3. Ermida subraya la amplitud e imprecisión de su noción, aunque esa indefinición sea parte de la utilidad del vocablo, lo

¹⁹ Cfr. Herrera, Juan Carlos, en *Diálogo y crisis. notas para una reflexión*, Buenos Aires, 2002.

²⁰ Cfr. Bohm, David, en “*Sobre el diálogo*”, Editorial Kairós, Barcelona, 1997, p.29.

que permite abarcar diversas instituciones y prácticas, sin excluir ni incluir a otras desde sus fronteras difusas.²¹

El diálogo social no supone, necesariamente, alcanzar acuerdos, sino que representa, en opinión de Oscar Hernández Álvarez, un intercambio de opiniones más intenso que la consulta,²² pudiendo consistir incluso, como lo postula Martín Valverde, en un cambio de impresiones.²³

4. La OIT, por su parte, sostiene que el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas (inclusive el mero intercambio de información), entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales.²⁴

Asimismo ha señalado que el diálogo social posibilita alcanzar legitimidad social y eficacia en las políticas y estrategias nacionales, lo que viene a representar un efecto deseable también para los gobiernos.²⁵ Pero para que éste sea real –siguien-

do a Ermida–, debe presuponer la existencia de actores sociales, fuertes, representativos e independientes, so pena de tornarse en un diálogo inexistente o lo que es peor aún, un diálogo aparente bajo un rótulo formal, pero carente de contenido, que encubrirá la imposición de la voluntad de una o algunas de las partes.²⁶

5. Éste, compone un mecanismo dotado de una impronta democrática que necesariamente debe incluir en su organización participativa, a todos los interlocutores sociales, comprendiendo, en la medida de lo posible, a todos los sectores de la sociedad.²⁷

Más aún, el diálogo social puede favorecer la llamada concertación social, la que puede derivar no sólo como producto del diálogo social, sino pergeñar desde su génesis un diálogo cuya magnitud y finalidad vayan dirigidos a la consecución de los objetivos trazados por las partes, como el afrontar, a vía de ejemplo, crisis económicas, sociales, etc.²⁸

²¹ Cfr. Ermida Uriarte, Oscar, “Diálogo Social: teoría y práctica”, en *Revista Derecho Laboral*, T. XLIV, N° 201, ene.-mar. 2001, p. 69.

²² Cfr. Hernández Álvarez, Oscar, en “*La concertación social en América Latina*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, Caracas, 1994, p. 17.

²³ Cfr. Martín Valverde, Antonio, en “Concertación Social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa” en *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, p. 105.

²⁴ Cfr. OIT, “*Diálogo Social*”, página web: www.ilo.org/public/spanish,

²⁵ Tokman, Víctor E.; Martínez, Daniel, “Los nuevos contenidos de la administración del trabajo y la modernización de los Ministerios de Trabajo en América Latina”, en *Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI*, OIT, Lima, 1997, p. 25.

²⁶ Cfr. Ermida Uriarte, Oscar, en op. cit., p.73.

²⁷ Al respecto Ermida expresa: “... *es del caso destacar que la noción de diálogo social, con su carácter algo impreciso y por eso sugestivo y polivalente, tiene también una dimensión mayor; bastante más amplia de contenido político y relacionada con la ciudadanía, la política, el gobierno, la democracia y la sociedad en su conjunto*”, op. cit., p. 72.

²⁸ Un caso paradigmático lo ha constituido la grave crisis política, social y económica desatada en la República Argentina en diciembre de 2001. Sobre este escenario y la recurrencia al diálogo social como mecanismo idóneo para mitigarla, Juan Carlos Herrera ha señalado: “*La gravedad y emergencia que representa la crisis Argentina ha dado lugar a innumerables interpretaciones y expectativas respecto de su evolución como así también, a la exploración de las posibles soluciones. En este contexto, los nuevos intentos de Acuerdo, Concertación y Diálogo vuelven a concitar el interés de importan-*

Como expresara Rosenbaum, el diálogo social significa también cogobierno de la crisis y de los cambios, siendo su objetivo promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes, sobre cuestiones de política económica y social.²⁹

6. En definitiva, en un sistema democrático, el diálogo social, comprende la interrelación entre los órganos ejecutivos del Estado y las fuerzas sociales.

Constituye una vía para lograr decisiones consensuadas, mediante la participación en igualdad de condiciones de las organizaciones sociales más representativas de la colectividad, teniendo en cuenta que aun cuando sus opiniones no sean vinculantes para el gobierno, cuando se ejerce en forma cristalina, constituye sin lugar a hesitaciones la efectiva participación de los ciudadanos en sus específicos y legítimos intereses, aspecto que potencia el sistema democrático.

IV. El rol del Estado

1. El Estado, para que exista el diálogo social debe desplegar un papel activo, incluso cuando no participe directamente en el proceso. Lo cierto es que debe asumir la responsabilidad de fomentar un clima político, cívico y social estable, de modo que permita en principio a las organizacio-

tes sectores de la dirigencia política y social, como un recurso de acción frente a la incertidumbre generalizada que hoy se enseñoorea como espejo de la precariedad política e institucional en nuestro país”.

²⁹ Cfr. Rosenbaum Rímolo, Jorge, *Diálogo social sobre formación en el Uruguay*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación N° 6, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2000.

nes autónomas de empleadores y trabajadores a actuar libremente, sin que se cree, aun en forma subyacente, el mínimo temor a represalias,^{30 31} ya que “*la calidad del Estado depende de la sociedad civil*”.³²

Inclusive en aquellas relaciones predominantemente bipartitas (entre trabajadores y empleadores) o aun en aquellos casos en que comprenda otras organizaciones sociales, deberá comprometerse a brindar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, garantizando –entre otros–, los marcos jurídico e institucionales necesarios para que éstas puedan actuar con mayor eficacia.

2. Lo expuesto implica que este dispositivo de participación debe ir más allá de la intervención del Estado, y en nuestra visión, de las organizaciones empresariales y de la de los trabajadores, involucrando también a otros sectores sensibles de la comunidad, tales como la educación, la salud, la cultura, el deporte, las ONG, etc.

Murro, destaca que junto a los actores clásicos o tradicionales (sindicatos de trabajadores, agremiaciones de empresarios y gobierno), aparecen en forma creciente los señalados precedentemente, a los que llama “*no tradicionales*”.³³

³⁰ Cfr. OIT, página web <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/>

³¹ Esos presupuestos en lo que a las relaciones laborales refiere, pueden enmarcarse en el respeto a los principios de libertad sindical, autonomía colectiva y autotutela (Ermida, op. cit., p. 73).

³² Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo, “Sistema de consulta parlamentaria a la sociedad civil y sector privado”, Presidencia de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, diciembre de 1988.

³³ Entre otros: movimientos feministas, de indigenistas de derechos humanos, de vecinos, de

Al comprender el marco del diálogo social un ámbito para el intercambio de propuestas, información, consultas y negociaciones, en aspectos medulares de una colectividad, tales como cuestiones de índole económica y social, va de suyo que el mismo debe ser comprensivo de todos los actores sociales, aun el de los más desprotegidos.³⁴

3. En definitiva, el diálogo social requiere, como aspectos determinantes, la participación por un lado, y la solidaridad por otro, los que transitan de manera inseparable y constituyen las dos caras de la misma moneda.³⁵

4. Delimitada una definición aproximada de lo que entendemos por diálogo social, cuál es el rol que le incumbe al Estado en el mismo y quiénes deberían ser sus interlocutores, consideraremos su aptitud como marco formal o continente para la discusión de la reforma, ajustes y/o modificaciones que el régimen de seguridad social demanda, para atender a los sectores más sumergidos de la sociedad nacional.

consumidores, de desocupados, medio ambiente, de la salud, por los niños, de investigación, desarrollo social, etc.. Cfr. Murro, Ernesto, en "Diálogo Social y Seguridad Social", en *Relaciones Laborales* N° 5, agosto de 2005, p. 69.

³⁴ Enrique Iglesias ha definido a la sociedad civil como "*esa compleja trama de instituciones, asociaciones y proyectos que están fuera de la órbita del Estado y sirven como manifestación de una ciudadanía comprometida, que tiene las inquietudes y convicciones y objetivos que desea ver cumplidos. Su propia existencia es testimonio de una aspiración común de participación efectiva, que caracteriza a todas las sociedades contemporáneas*", definición recogida por Murro, Ernesto en op. cit., p. 69.

³⁵ Cfr. Sosa, Enrique, *Actores colectivos y el trabajo humano: diálogo social en América Latina*, Universidad de los Trabajadores de América Latina "Emilio Máspero", Caracas, Venezuela, p. 6.

V. Sinopsis de la evolución de la seguridad social en el Uruguay en el siglo XX³⁶

1. Como advierten Kaztman, Beccaría, Filgueira, Golbert y Kessler, nuestro país, entre 1904 y 1933, fue testigo y protagonista de una de las más afanosas intenciones de cambios pacíficos registrados en ese ciclo. Allí, se fortaleció un complejo sistema de políticas sociales que se convirtió en un régimen de bienestar, triplicándose la inversión social y extendiéndose en forma significativa la cobertura de la seguridad social.³⁷

2. Durante el período de la gran depresión provocada a raíz del quiebre de la bolsa de valores de Nueva York el 24 de octubre de 1929 y que tuvo sus serias repercusiones a nivel mundial, en nuestra comarca implicó la limitación en la expansión de los gastos sociales.³⁸ No obstante, se organizaron políticas sociales de tipo compensatorio para los momentos de crisis (vg., alimentos subsidiados, comedores públicos, prevención maternal e infantil, etc.).

3. Posteriormente y reinstaurado el sistema democrático en 1942, el Uruguay retoma la ruta interrumpida en los años treinta y ello desemboca en el pago de más pensiones, la absorción de un mayor nú-

³⁶ La fuente del presente capítulo puede verse en Kaztman, Ruben; Beccaría, Luis; Filgueira, F.; Golbert, Laura; Kessler, Gabriel, *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*", OIT, F. Ford, Santiago de Chile, 1999.

³⁷ Cfr. Kaztman, Ruben *et al.* en op. cit., p. 27.

³⁸ Este período histórico se sitúa desde marzo de 1933 en adelante, en el cual rigió en el país un sistema de gobierno de facto, encabezado por la figura del Dr. Gabriel Terra y continuado por el Gral. Arq. Alfredo Baldomir, que gobernó entre 1938 y 1942.

mero de trabajadores por el sistema previsional, la definición de nuevos derechos sociales y la expansión de la cobertura asistencial de carácter público.³⁹

La década de los años sesenta, en cambio, marca un gran retroceso, en tanto la seguridad social ya no se sostiene por recursos genuinos sino que a raíz de la crisis del estancamiento económico iniciada en 1957,⁴⁰ transitan hacia un financiamiento consistente en la emisión monetaria, la devaluación y a través del acelerado endeudamiento contraído con organismos financieros internacionales.

En ese ciclo, la evolución inflacionaria devastó el valor real de los salarios, jubilaciones y otros ingresos fijos, reduciendo los recursos monetarios de la administración pública a la mitad o menos de su valor.

El menoscabo, fue, en definitiva de hecho y no de derecho, en tanto no hubo reformas legales trascendentes en los beneficios prestados.

3. En el período de facto entre 1973 y 1985, la reforma de la seguridad social consistió en la centralización y racionalización del sistema. Así se elevó la edad de retiro, se unificaron las diferentes categorías de trabajadores jubilados y se delimitó la duplicación de los beneficios.

El gasto público social en esos años se redujo, y los servicios y beneficios se deterioraron en términos de calidad, aunque la

cobertura permaneció alta y en algunos casos se acrecentó.⁴¹

Entre 1985 y 1997 los diferentes gobiernos democráticos, intentaron controlar el gasto social, limitando la propagación de nuevos servicios y aumentando las formas básicas de cobertura.

Se recuperaron antiguos canales de participación y se hizo caudal de los exiguos recursos que contaba, para acotar, aplazar y mediar demandas.

La administración del Partido Nacional (1990-1994) se orientó hacia un sistema neoliberal de mercado, alcanzando algún éxito en materia de programas flexibles orientados a políticas sociales focalizadas, desmantelando la matriz universalista previa.

Los restantes gobiernos que le sucedieron, sostuvieron la misma orientación.

5. Finalmente no debemos soslayar en hacer una breve referencia a la reforma del sistema de seguridad social de 1995, en el que se traspassa de un régimen de reparto y monopolio estatal a una técnica mixta, que incluye a agentes privados⁴² y niveles obligatorios, definidos por el ingreso de capitalización individual.

El impacto de esta innovación sobre el bienestar y la distribución de activos, implicó en el corto y mediano plazo, la protección de la vejez como fracción vulnerable de la sociedad, corrigiendo y mejorando los beneficios de retiro, a lo que debe

³⁹ Cfr. Cfr. Kaztman *et al.*, op. cit., p.29.

⁴⁰ Cfr. Olesker, Daniel en el curso de "Economía Política", inédito, dictado en la maestría de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República, 17 de abril de 2004.

⁴¹ Cfr. Cfr. Kaztman *et al.*, op. cit., p.32.

⁴² Las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), creadas por el Título VIII, capítulo I (art. 92 y ss.) de la Ley N° 16.713 del 3 de setiembre de 1995.

sumarse un seguro automático de salud para los jubilados no cubiertos por el sistema mutual.

6. A nivel de los sectores más pobres de la sociedad, se crearon algunos programas focalizados e integrales, que forjaron sus propios consumidores, antes de esperar la demanda de los mismos. Así a vía de ejemplo podemos citar el plan Centros de Atención a la Infancia (CAIF), que tuvo niveles importantes de protección a madres e hijos con el apoyo de UNICEF.

Otro proyecto consistió en la distribución de alimentos a personas retiradas y la mudanza de comedores comunitarios por cupones de comida.

Finalmente a nivel educativo se expandió la enseñanza preescolar pública y obligatoria, desarrollándose escuelas de tiempo completo.

VI. El diálogo social, ¿puede constituir un mecanismo viable, para abrir canales para revisar y reforzar el sistema de seguridad social en el Uruguay del siglo XXI?

1. Desde la finalización del siglo XX y los albores del siglo XXI, los países de América Latina vienen afrontando grandes cambios de índole política, económica y social en el marco de los procesos de consolidación democrática, del cual nuestro país no es ajeno.

2. Estas mutaciones plantean persistentes retos a los actores sociales y los gobiernos, aspecto que brinda un ambiente halagüeño para la búsqueda de áreas de participación y de diálogo social, aun más allá de momentos de crisis.

Esos espacios tienen una gran significación como herramientas que fortalecen el sistema democrático, a la vez que constituyen una vía para que los cambios necesarios se realicen mediante la búsqueda de consensos en torno a las distintas cuestiones que ocupan las agendas de los gobiernos y de los agentes sociales.

Así y en lo que a la seguridad social refiere, en nuestro país, dada la persistente pérdida de poder adquisitivo en las enjutas jubilaciones y pensiones percibidas por los pasivos, parte de las asociaciones de jubilados impulsaron en 1989 la reforma constitucional del art. 67 de la Carta referente al ajuste de las pasividades,⁴³ la que contó con el apoyo de varios sectores de los partidos políticos y forjó los cimientos de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas.⁴⁴

⁴³ El art. 67 quedó redactado de la siguiente manera: “*Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente. La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales. Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central. Las prestaciones previstas en el inciso anterior se financiarán sobre la base de: A) Contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley. Dichos recursos no podrán ser afectados a fines ajenos a los precedentemente mencionados. B). La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario”.*

⁴⁴ Creada en 1991.

3. Ahora bien, un dispositivo fundamental a la hora de buscar las soluciones más adecuadas para afrontar sólidamente las dificultades económico sociales, trasunta en la confluencia en aspectos medulares para el examen y diagnóstico de los problemas que aquejan al colectivo.

Éstos, se revelan en manifestaciones nocivas tales como la recesión, el decaimiento de la productividad, el azote inflacionario, la pérdida de salario real, cuando no de las fuentes de trabajo con su proyección hacia la generación de desempleo, informalidad, etc., etc., senderos en definitiva que conducen infaliblemente al empobrecimiento y desamparo social.

En este contexto –sella Murro–, los gobiernos tienen una función medular, tanto en forma directa como indirecta en lo relativo a la elaboración de políticas, la redacción y promulgación de normas jurídicas, la creación de un sistema de financiación sólido, la supervisión de instituciones públicas y privadas y el establecimiento de estructuras responsables y cristalinas de órganos de participación y consulta.⁴⁵

De allí que amén de la presencia de los representantes del gobierno, es menester y de principio, la de los interlocutores sociales (empleadores, trabajadores y beneficiarios del sistema).

4. Los motivos que ameritan su participación en el régimen de la seguridad social, se justifican por diversos motivos, tales como la garantía del fundamento democrático del sistema y de una mayor comprensión y aceptación de su responsabilidad (sin perjuicio de la promoción de sus intereses concretos colectivos en el marco

de los del conjunto de la sociedad y el Estado), el de lograr al menos un relativo consenso, contribuir a la transparencia e información, y respaldar a la autonomía financiera y administrativa, etc.⁴⁶

5. Específicamente en nuestro país, el cúmulo de los problemas sociales que lo aquejan, merece como requisito “sine qua non” para el hallazgo de remedios consensuados dentro del ámbito del diálogo social, un previo y recíproco conocimiento entre las diversas organizaciones sociales y sus cometidos (vg., sindicatos de trabajadores, gremiales empresariales, asociaciones de pasivos, ONG constituidas para combatir la pobreza y exclusión social, para apoyar la reinserción social, el Estado, municipios, asociaciones confesionales y laicas, etc.), quienes por naturaleza son portadoras de intereses contrapuestos, y en algunos casos, disímiles.

Por consiguiente la consolidación institucional de los mecanismos de diálogo, se convierte en un postulado de forma tal que permita que el coloquio pueda llevarse a cabo en forma permanente, incluso por encima de los gobiernos de turno, ya que por esencia en un sistema democrático son renovables.

6. En nuestro sentir, el proyecto de ley de creación del Consejo de Economía Nacional previsto originariamente en la Constitución de 1934, situándose actualmente en la Sección XII, arts. 206 y 207 de la Carta de 1967 en vigencia, constituye un instrumento institucionalizado de fuste e idóneo a estos efectos.

En el mensaje proyecto de ley del Poder Ejecutivo a la Asamblea General de

⁴⁵ Cfr. Murro, Ernesto, op. cit., p. 88.

⁴⁶ Ídem.

fecha 4 de marzo de 2005, para la creación del Consejo de Economía Nacional, señala: “*Pensamos que precisamente la idea del constituyente uruguayo al prever la existencia de este Consejo fue esencialmente crear un ámbito de relacionamiento entre las estructuras públicas y la comunidad civil en asuntos que interesan a la economía nacional. El proyecto pretende que quede claro que es la sociedad civil la representada por el Consejo de Economía Nacional buscando articular un ámbito privilegiado de relación con lo público*”; y en su art. 1º traza este temperamento, cuando su texto establece: “... *El Consejo procurará representar la opinión de los representantes de los intereses económicos y profesionales del país de acuerdo con la integración del cuerpo establecida en el siguiente artículo.*”

Sus objetivos principales consisten en dar carácter ordenado e institucionalizado al diálogo entre: a) los representantes de los intereses económicos y profesionales mencionados en el art. 2º...”; integrándolo treinta y tres miembros designados o electos por las organizaciones más representativas.⁴⁷

7. Por lo tanto, el conocimiento mutuo, la mayor comprensión y acercamiento a los problemas que aquejan “*al otro*” re-

⁴⁷ El art. 2º del proyecto de ley mencionado establece el siguiente sistema de integración del Consejo:

- a) Catorce representantes por los trabajadores (doce por los activos y dos por los pasivos)
- b) Catorce representantes por los empresarios (industriales, comerciales, agropecuarios y de otros servicios).
- c) Tres por las cooperativas.
- d) Uno por los profesionales universitarios.
- e) Uno por los usuarios y consumidores.

quiere un espacio adecuado para el diálogo, que debe ser afianzado políticamente. Por ello un diálogo social estable entre los distintos agentes sociales, es en definitiva un instrumento clave para la gobernabilidad democrática,⁴⁸ siendo el Consejo de Economía Nacional proyectado, un ámbito institucional por excelencia para cumplir ese objetivo.

8. En otro orden y adentrándonos al contenido del diálogo social, lo que a la toma de decisiones en materia de medidas de política económica y social refiere (a la que todo diálogo social debe ponderar en aras del logro de soluciones que aquejan a la sociedad), no son siempre necesariamente las mejores las que se toman desde el punto de visto técnico, sino aquellas que siendo sólidas en ese aspecto, gocen también de la aceptación del conjunto de la sociedad, y ejemplo de ello en nuestro país, lo constituyó la reforma constitucional del art. 67 al que hacíamos referencia *supra*, nral. 2 del presente capítulo.

Por esto resulta de inestimable importancia el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social, la colaboración entre los interlocutores sociales y de los gobiernos, para lograr soluciones apropiadas a los retos a los que se enfrenta el mundo del trabajo, el de la seguridad social y de la economía, en el marco de los procesos de consolidación democrática, integración regional y globalización.

⁴⁸ Paradigmático fue en el Uruguay de la reinstitucionalización democrática en 1985, la experiencia de la Concertación Nacional Programática en la que al 22 de enero de 1985 se suscribieron 47 documentos, que contenían los acuerdos logrados en la órbita de su Mesa Ejecutiva, suscriptos por los representantes de los partidos políticos y de las fuerzas sociales.

Porque más allá de las soluciones técnicas puras, deben ponderarse con madurez y sinceridad aquellas cuestiones que hacen al “*sentir*” de la colectividad.

No basta contar como único medio con la insensibilidad de los números proporcionados por la macroeconomía, sino a partir de ellos atender las situaciones sociales encaminándose a la búsqueda de las potenciales soluciones producto de un mínimo consenso, con la impronta de racionalidad, seriedad y madurez, evitando la caída en remedios (valga la expresión), demagógicos.

9. Este emprendimiento contribuirá al reforzamiento de las instituciones de gobierno y de los interlocutores sociales, tanto a través del desarrollo y fortalecimiento de las estructuras y mecanismos para la consulta y el diálogo, como a través de la asistencia técnica directa a las partes, para reforzar así sus capacidades y permitirles asumir su importante y valioso papel en estas estructuras.

10. De allí que sería plausible la elaboración y gestión por medio del compromiso de todos los actores sociales, de planes tentativos y atractivos para extrapolar lo informal a lo formal (y así lograr insertar a los trabajadores en el sector formal de la economía), esto con el objetivo de cotizar en la seguridad social y extender así sus redes de protección.

Paralelamente y sin perjuicio de lo anterior, la elaboración en ese ámbito de estrategias y planes de complementariedad a ser consolidados, mediante un fuerte compromiso social que abarque a toda la sociedad, buscando una respuesta humanista a una situación pauperizante en denostable crecimiento, parece inevitable.

El avance de la pobreza y la marginalidad, tal cual lo demuestran las cifras reveladas en el capítulo II, llevan indefectiblemente a la fractura de la sociedad y de no resolver esta situación a tiempo mediante la aplicación de políticas sociales y planes que lo reviertan (hoy día 6 de cada 10 niños, nacen en hogares pobres), el genocidio es inevitable.

10. Esta penosa situación conlleva a la llamada “*nueva cuestión social*”, la que en opinión de Guibourg, Garzini, Ragusa y Rodríguez Fernández,⁴⁹ está constituida por el desarrollo de la marginalidad y la fractura de la sociedad humana.

Los autores se preguntan si ante esta situación debemos optar entre la exclusión o al genocidio si a eso se llega, intentando mejorar la especie humana mediante un mecanismo automático de retroalimentación, o si por el contrario, por la protección de los más débiles para fundar un mundo solidario, ya que la característica de la que el hombre mismo está más orgulloso es de su capacidad para cooperar en pos de objetivos comunes, a partir de los afectos.

El gran desafío, constituye sin lugar a dudas revertir esa ingrata situación por la segunda de las vías señaladas, y vaya nuestra plena convicción de que el diálogo social resulta un dispositivo de fuste para lograrlo.

⁴⁹ Cfr. Guibourg Ricardo; Garzini, Silvia; Ragusa, Beatriz; Rodríguez Fernández, Liliana, en “La cuestión social”, material proporcionado por el Magistrado y Prof. Argentino Ricardo Guibourg durante el dictado de la asignatura Filosofía del Derecho, en el Postgrado de Derecho Laboral y Seguridad Social, Escuela de Postgrado, Facultad de Derecho, Universidad de la República, primer semestre, año 2003.

12. De allí que el refuerzo y sostenimiento de las organizaciones no gubernamentales basadas en recursos comunitarios y solidarios se torna en un pilar básico para revertir la insuficiencia de los sistemas de seguridad social tradicionales.

En esa órbita, el Estado debería impulsar los dispositivos tendientes a lograr el auxilio económico de quienes lo necesitan, pero no sobre la base de un socorro gratuito, sino mediante exigencias contraprestacionales en la medida en que ello sea posible (a vía de ejemplo, el requerimiento obligatorio de la concurrencia de los niños a la escuela; imposición de la atención sanitaria del grupo familiar; de trabajo social a quienes puedan efectuarlo, aspectos en que la presencia de las ONG es preponderante, etc.).

El ingreso ciudadano instituido por la Ley de Emergencia Social N° 17.869 del 20 de mayo de 2005, constituye como política social blanda⁵⁰ focalizada a la erradicación de la pobreza extrema un primer avance, en tanto otorga un subsidio condicional a las personas que se encuentran en situación crítica.⁵¹

⁵⁰ Por “áreas blandas” de las políticas sociales Kaztman, Ruben y Gerstenfeld, Pascual, definen a aquellas franjas en la que es más factible obtener mejoras a corto plazo con costos, de toda índole accesibles, a diferencia de las “áreas duras”, que son las que exigen la aplicación de mayores recursos y generan mayores resistencias institucionales. Cfr. “Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social”, *Revista CEPAL* N° 41, 1990.

⁵¹ Cfr. Durán, Beatriz, “El ingreso ciudadano como política social”, p.22 y ss. (monogr. inéd.) elaborado para la asignatura Política Social, postgrado de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, UdelaR, primer semestre, año 2005.

13. La miseria e indigencia en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad. Seguramente, si toda la sociedad mutara el individualismo por la preservación de la dignidad humana, consistente en el fortalecimiento de las unidades económicas basadas en el factor trabajo y en recursos comunitarios y solidarios, logremos una sociedad más justa. Y qué mejor medicina para ello que a través de un mínimo consenso dentro del ámbito del diálogo social.

La legitimidad de los planes, programas y soluciones propuestos como producto del diálogo social entre los distintos sectores de la comunidad, parece indiscutida, en tanto aventa cualquier rótulo de imposición de una autoridad externa, y a la vez, compromete a todos los sectores a permanecer atentos al seguimiento y cumplimiento de la puesta en práctica de sus logros, en tanto coautores de los mismos.

VII. Conclusiones

1. El diálogo social resulta una herramienta eficaz para que todos los interlocutores sociales pongan un freno al avance del capital como organizador de la economía y por tanto preponderante frente de los demás, para que éste se torne en factor más de la misma, junto y al mismo nivel que los otros.⁵²

2. Se torna en un mecanismo fundamental para:

2.1. Batallar contra la exclusión social,

⁵² Cfr. Guerra, Pablo, *Eutopía*, “Políticas públicas sociales vinculadas al trabajo: génesis y futuro”, capítulo de conclusiones, p. 22.

2.2. el entendimiento entre los distintos sectores de la sociedad, y

2.3. el fortalecimiento del sistema democrático.

3. Su funcionamiento conlleva a que las organizaciones de la sociedad civil actúen y se fortalezcan, volviéndose en el medio adecuado para presentar sus demandas al gobierno, y arribar, una vez promovidas, a compromisos y acuerdos tendientes a la obtención de la paz social.

4. De ahí que el afianzamiento y desarrollo de instituciones y mecanismos que promueven el diálogo social, sea cada vez con más frecuencia uno de los pilares más importantes de las políticas de cooperación al desarrollo.

Se considera al diálogo social, como uno de los medios más eficaces para promover el respeto a los valores democráticos, los derechos fundamentales, y el desarrollo socioeconómico.

Eso sí, para promover y preservar los valores sociales antes enmarcados y que responden a una calidad de vida merecedora por parte de todos los miembros de la sociedad, debe orientarse la regulación estatal en políticas sociales destinadas a ello (vg., créditos, exoneraciones tributarias,⁵³ ayuda y subvención económica de las ONG fundamentalmente, imputándolo tomándolo el Estado como parte del pago de impuestos, etc.), todo ello, para ir desbrozando la lógica individualista neoliberal, adversario por antonomasia del diálogo social.

5. Asimismo el intercambio de información constituye uno de los elementos cardinales e imprescindibles para lograr un diálogo social cristalino, sensato y eficaz. La consulta requiere que las partes asuman un compromiso de tal magnitud que implique una ámbito para intercambiar opiniones, aspecto que sin duda conducirá a un diálogo más profundo, equilibrado y maduro.

⁵³ En nuestra opinión, dentro de cualquier sistema tributario las exoneraciones deben constituir un mecanismo cuya finalidad esté dirigida a otorgar beneficios para la sociedad, de modo tal que al privarse el Estado de los recursos que de no existir esas exenciones los contribuyentes deberían sufragar, los mismos sean volcados a la realización de fines sociales y económicos en pos de una sociedad más justa y un sistema ecuánime y equitativo de tributación.