

EL DIÁLOGO SOCIAL EN URUGUAY Y SU IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

Estudio de caso: El Diálogo Nacional por la Seguridad
Social en Uruguay

Instituto Cuesta Duarte
PIT-CNT

ÍNDICE

Prefacio:	4
I. URUGUAY: CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL	5
i. Crecimiento económico	7
ii. Principales indicadores del mercado de trabajo	7
iii. Pobreza e indigencia	9
iv. Distribución de los ingresos personales	10
II. DISTINTAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL EN URUGUAY	11
III. EL DIÁLOGO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL (DNSS)	15
i. Convocatoria al primer diálogo, metodología y actores	15
ii. Propuestas y Participación de los trabajadores en el primer DNSS	16
iii. Los resultados del primer DNSS	18
iv. El Segundo DNSS: una experiencia más compleja	19
IV. CONCLUSIONES	22
El diálogo social como ámbito democrático que fortalece las organizaciones sociales y mejora la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas	22
ANEXO ESTADÍSTICO	24

Esta publicación ha sido realizada por el Instituto Cuesta-Duarte (PIT-CNT) de Uruguay. Su coordinación y edición han estado a cargo de Diego López González, encargado de asociaciones en la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo/Confederación Sindical Internacional (RSCD/CSI).

Prefacio:

El contenido de este estudio y sus conclusiones reflejan el papel y el valor del diálogo social en Uruguay del año 2005 al 2015. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el diálogo social, al igual que toda forma de diálogo, puede romperse en cualquier momento y los avances logrados a lo largo de los años pueden dar un vuelco debido a un cambio en el Gobierno del país o en la actitud de los participantes. Por lo tanto, este estudio ha de situarse en su contexto específico como una instantánea de lo que el diálogo social puede lograr con la buena voluntad de sus interlocutores. La mejor manera de garantizar la contribución del diálogo social al desarrollo es institucionalizarlo y, aún así, no está exento de obstáculos.

I. URUGUAY: CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

En los últimos diez años Uruguay vivió cambios trascendentales desde el punto de vista económico, político, social e institucional. Es muy difícil analizar dichos cambios, sin dar cuenta brevemente del momento histórico en que se dieron y el punto de partida del que se realizaron.

En marzo de 2005 asume el gobierno, por primera vez en la historia del país, una coalición de centro izquierda: el Frente Amplio-Encuentro Progresista. En ese momento el país recién estaba comenzando a recomponerse de una de las crisis más profundas de su historia, la que había tenido su punto más grave en 2002. La situación económica, social e institucional a la que se enfrentaba la nueva administración era muy compleja. Como resultado de la crisis, entre 1999 y 2002, la producción nacional cayó 15% en términos reales y 46% en dólares, y el endeudamiento público y privado, que se había disparado con la crisis, se encontraba en niveles insostenibles: la deuda pública superaba el 100% del PIB, de manera que toda la producción anual era insuficiente para pagar el endeudamiento del gobierno.

En el plano social, la pobreza había trepado a niveles dramáticos, alcanzando el millón de personas en una población de algo más de tres millones mientras que la pobreza extrema afectaba a cerca de 200 mil personas. Desde el punto de vista laboral, el desempleo y la precariedad laboral habían aumentado: el desempleo llegó a alcanzar al 20% de la población económica activa en algunos meses y la precariedad o no registro a la seguridad social, al 40% de los ocupados. Al mismo tiempo, el poder adquisitivo del salario se contrajo en el entorno de 23% en los primeros cinco años de la década, lo que conjuntamente con la caída en el empleo condujo a una fuerte reducción de la masa salarial en el producto total, la que pasó del 34% previo a la crisis a ubicarse en 27,1% en el año 2003.¹

Adicionalmente, los cambios aplicados en la década de los 90 –en línea con las reformas estructurales sustentadas en el llamado Consenso de Washington- habían resultado en una

¹ “*La masa salarial 1998-2010*” Cuesta Duarte Institute (2011).

menor intervención estatal y menor regulación en el mercado de trabajo, erosionando muchos de los mecanismos institucionales que otrora podían amortiguar los efectos de la crisis sobre el mercado laboral: debilitamiento de los sindicatos, retiro del Estado de la negociación colectiva, pérdida de valor del salario mínimo nacional, nuevas formas de contratación laboral, entre otras. Por otra parte, como desde sus orígenes el sistema de protección social en el país estuvo muy vinculado al mundo del trabajo y la mayor parte de las transferencias eran de carácter contributivo, vinculadas al empleo, el fuerte impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo –tanto a través del empleo como de la precariedad- repercutió además sobre los beneficios sociales a los que accedía la población, en particular la de menores recursos.

En este contexto de fuertes desequilibrios internos y externos, la política económica del nuevo gobierno buscó compatibilizar el reordenamiento macroeconómico, enfrentando los problemas de endeudamiento – que constituían una fuerte restricción en el manejo de la política económica – e intentando recomponer el crecimiento de la economía, a la vez de dar respuesta de manera rápida a la fuerte crisis social que se había gestado en los años previos. Así, la política social se asumió como un puntal y no de manera soslayada a la política macroeconómica, instrumentándose de manera casi urgente una batería de medidas y programas con el objetivo de reducir la enorme deuda social.

La política económica de la nueva administración se completaba con una serie de reformas estructurales que se irían llevando adelante en el correr del primer período de gobierno frenteamplista, entre las que se destacaban la reforma tributaria y la reforma de la salud. A diferencia de lo sucedido en las administraciones anteriores, por primera vez se situaba en pie de igualdad la política económica y la política social, buscando integrarlas como partes inseparables de una estrategia de desarrollo.

La otra diferencia fundamental de enfoque en cuanto al accionar político, es el carácter consultivo que adquirieron a partir de ese momento las políticas públicas. Tanto para la implementación de las reformas estructurales antes mencionadas como para otros ámbitos de políticas públicas, el nuevo gobierno abrió diferentes espacios de diálogo social (que se

detallarán más adelante y que tuvieron distintos grados de impacto y de institucionalización) con el objetivo de promover la participación y el involucramiento de la sociedad civil organizada en las políticas promovidas. El movimiento sindical uruguayo ha sido un actor privilegiado y referente en estos espacios de diálogo, tanto en los temas y aspectos directamente vinculados al mundo del trabajo como en otros, que aunque no están tan estrechamente relacionados con los aspectos laborales, hacen al desarrollo y la inclusión social y por tanto el movimiento sindical tiene mucho para aportar al respecto.

i. Crecimiento económico

Luego de la profunda crisis socio económica vivida en Uruguay entre 1999 y 2002, en 2003 la economía retomó la senda de crecimiento y entre 2004 y 2014, la producción nacional uruguaya creció 69,7%, logrando una expansión promedio anual del 5,4%. Se alcanzó así el ciclo más importante de expansión de la economía nacional, tanto por la extensión del mismo, que da cuenta de 12 años de crecimiento ininterrumpido de la actividad, como por su magnitud, alcanzándose tasas muy superiores al promedio histórico del país. Si bien en 2014 y comienzos de 2015 el proceso de crecimiento ha sufrido un notorio enlentecimiento, todavía se encuentra en la senda positiva y para los próximos tres años se esperan tasas de crecimiento de entre 2,5% y 3% anual (ver Anexo estadístico, gráfico 1).

Como se observa en el cuadro 1 del Anexo estadístico, entre 2004 y 2014 el producto interno se multiplicó por cuatro medido en dólares corrientes, pasando de los casi 13.700 millones de dólares corrientes a un nivel de 57.500 millones de dólares en 2014. En la misma medida, el producto per cápita pasó de 4.000 a 16.641 dólares en igual período, de modo que el país alcanzó la clasificación internacional de “país de renta medio alta”.

ii. Principales indicadores del mercado de trabajo

El mercado de trabajo fue un factor fundamental de mejora en el nivel de vida de la población así como de disminución de la pobreza y mejora en la distribución de ingresos. A diferencia

de lo sucedido en otras etapas de crecimiento económico en el país², en esta oportunidad el crecimiento de la producción vino acompañado de una mayor demanda de trabajo y los principales indicadores del mercado laboral presentaron mejoras importantes. Aumentó la tasa de actividad y de empleo, y disminuyó el desempleo, alcanzándose el nivel de desempleo más bajo de la historia del país desde que se llevan registros.

Como se observa en el cuadro 2 del Anexo estadístico, la tasa de actividad (definida como la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar) creció en la última década, pasando del 58,7% en promedio en 2004 a alcanzar a casi el 65% de quienes están en edad de trabajar en 2014. Las mejores perspectivas del mercado laboral en el período incentivaron a más personas a integrarse al mercado laboral, lo que se reflejó en una mayor oferta de trabajo. La tasa de empleo (relación entre los ocupados y la población en edad de trabajar) también aumentó en el período y pasó del 50,9% en 2004 al 60,4% diez años después, alcanzando su máximo histórico en 2011 cuando se ubicó en 60,7% indicando que algo más de 6 de cada 10 personas en edad de trabajar, estaban ocupadas.

Como contracara de lo anterior, la tasa de desempleo (relación entre desocupados y la población económica activa), que había alcanzado el 17,2% de promedio anual en el epicentro de la crisis en 2002, en el año 2004 se ubicaba en el 12,4% de la población económica activa y en 2014 en el 6,6%. La menor tasa de desempleo también se alcanzó en 2011 cuando la misma se ubicó en 6,3%, el nivel más bajo desde que se llevan registros.

El crecimiento económico, el aumento del empleo y el proceso de negociación colectiva llevaron a un fuerte crecimiento del salario real medio en la última década, como se observa en el gráfico 2 del Anexo estadístico.

Por primera vez desde que se llevan registros, el salario real creció por diez años consecutivos de manera ininterrumpida, acumulando un incremento de 51,5% en la década y creciendo a

². Durante la década de los 90 (entre 1990 y 1998), la economía uruguaya también vivió un ciclo de expansión de la actividad económica relevante pero el mismo no tuvo repercusiones favorables en el mercado de trabajo. Mientras el producto se expandió 40% en esos años y la economía creció a una tasa del 3,9% anual en promedio, el desempleo pasó de ubicarse en el entorno del 8% a comienzos de los 90 hasta superar al 11% en 1998. Además, las políticas flexibilizadoras implementadas aumentaron la precarización laboral y provocaron que el salario real medio aumentara tan sólo 1,8% anual y que se generara una gran dispersión salarial entre sectores y entre las distintas empresas a nivel sectorial.

una tasa promedio anual de 4,25%. El rol de los Consejos de Salarios (formato que adquiere la negociación colectiva en Uruguay, tripartita y por rama de actividad económica), fue central en el crecimiento del poder adquisitivo del salario más allá de que los buenos resultados del mercado laboral avalaban los incrementos acordados.

iii. Pobreza e indigencia

Las repercusiones favorables del ciclo expansivo de crecimiento económico sobre el mercado de trabajo, junto con la aplicación de políticas de corte distributivo y de asistencia a los sectores más vulnerables, permitieron mejorar la calidad de vida de los hogares, registrándose importantes avances tanto en los indicadores de pobreza e indigencia como en los aspectos vinculados a la distribución de la riqueza.

Las mejoras en materia de empleo y salarios, así como la batería de políticas sociales que creó el gobierno para afrontar los altos niveles de pobreza e indigencia que había en el país en 2005, provocó que, en los últimos diez años, tanto la pobreza como la indigencia se redujeran de manera importante en el país. Además del rol que jugó el mercado laboral, fue fundamental la ampliación de la matriz de protección social, más allá de los pilares contributivos en los que se fundaba, acercándola así a los sectores más vulnerables de la sociedad que al no estar registrados en el mercado de trabajo formal, quedaban por fuera de esta cobertura. Al mismo tiempo, se ampliaron y mejoraron beneficios ya existentes, dirigidos a los trabajadores formales como el seguro de desempleo, el seguro de salud, la licencia por maternidad y paternidad, las asignaciones familiares contributivas, etc.

Como consecuencia de lo anterior, en la última década la pobreza cayó de manera importante pasando de afectar al 32,5% de las personas en 2006 al 9,7% en 2014, ubicándose por primera vez desde que se aplica la metodología del ingreso por debajo del 10%. Lo mismo sucedió con la indigencia, que pasó del 2,5% de las personas en 2006 al 0,3% en 2014³ (ver cuadro

³. Nota metodológica: en Uruguay en 2006 se realiza por primera vez una encuesta de hogares de cobertura nacional. Previamente la encuesta de hogares se relevaba únicamente en las localidades de más de 5.000 habitantes. Es por esto que los datos para el total del país se presentan a partir de 2006. En los casos en que se presentan datos anteriores a 2006, se toma como referencia la evolución de las poblaciones de más de 5.000 habitantes, la cual de hecho no es muy distinta a la del total del país. No obstante, las cifras absolutas se presentan desde 2006 y para el total del país.

3 del Anexo estadístico).

iv. Distribución de los ingresos personales

También se dieron avances significativos en el plano distributivo como puede observarse a partir de la utilización de distintos indicadores de la desigualdad de ingresos. El cuadro 4 presenta el índice de Gini⁴, que pasó de 0,455 en 2006 a 0,381 en 2014, indicando una mejora relevante en materia de desigualdad en la distribución de los ingresos. En el mismo sentido, el ratio 10/1 (relación entre el ingreso medio del primer y del último decil: este dato muestra cuántas veces superior es el ingreso medio del último decil respecto al del primero) pasó de 17,9 en 2006 a 11,6 en 2014. Esto se dio en un marco de crecimiento de ambos ingresos medios pero donde el ingreso medio del primer decil creció muy por encima del ingreso medio del último decil (99,2% y 29,3% respectivamente), lo que habilitó una disminución entre las brechas de ingreso de ambos estratos, la que cayó 35%.

⁴. El índice de Gini es un indicador de desigualdad de ingresos que varía entre 0 y 1. Un valor de 0 representa la igualdad total de ingresos entre las personas (todos los individuos tienen los mismo ingresos) mientras que un valor de 1 representa la desigualdad total (un solo individuo posee todos los ingresos de la sociedad y el resto nada).

II. DISTINTAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL EN URUGUAY

Uruguay tiene una larga historia en materia de diálogo social y una fuerte participación del movimiento sindical como representante de los trabajadores y de los sectores populares en general en estos ámbitos. Desde principios de los años 40, los salarios mínimos por categoría ocupacional y por sector de actividad, así como sus ajustes, se determinan por ley en mesas de negociación tripartitas denominadas Consejos de Salarios. Si bien éstos no son espacios de diálogo social propiamente en la medida en que no son abiertos, sino que están constituidos por representantes de cada una de las partes profesionales y del gobierno, son espacios de intercambio y negociación tripartita. En el mismo sentido, existen en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad (MTSS) y en el Banco de Previsión Social (BPS) espacios de trabajo institucional, también conformados de manera tripartita donde participan representantes de los trabajadores organizados.

No obstante, a comienzos de los 90 y en línea con cambios en el rumbo político del país que iban en línea con las reformas propuestas en el marco del Consenso de Washington, el gobierno dejó de convocar a los Consejos de Salarios y así por un período de más de 12 años, la negociación colectiva dejó de cumplir el rol central que hasta el momento había tenido en el mercado laboral uruguayo. Preponderar el rol del mercado frente al Estado como hacedor de políticas y actor determinante de la economía, condujo no solamente a la disolución de los Consejos de Salarios sino también a relegar la relevancia de aquellas instituciones de formación tripartita, minando así la participación social.

Como se mencionó antes, a partir de 2005 y con la asunción del Frente Amplio-Encuentro Progresista al gobierno, se verificó en el país un cambio no solamente en la orientación de las políticas sino también en el enfoque de las mismas, apuntando a la participación y el involucramiento de la sociedad civil en el debate acerca del diseño e implementación de las políticas. Uruguay ya tenía en ese momento experiencia en materia de participación a partir de la existencia de institutos y organismos gubernamentales que eran dirigidos de manera tripartita por representantes gubernamentales, de las organizaciones de trabajadores y de las

organizaciones empresariales. Ejemplo de esto son las direcciones tripartitas del Banco de Previsión Social, organismo encargado de la ejecución de las políticas de seguridad social en el país, y del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se encarga del diseño y ejecución de las políticas de capacitación y empleo.

Sin embargo, a partir de 2005, además de abrir nuevos ámbitos de actuación tripartita⁵, se apostó por constituir espacios más amplios de diálogo social, involucrando a la ciudadanía en la discusión del diseño y ejecución de políticas públicas en distintos ámbitos. Para esto, a fines de 2005 se crea el Consejo de Economía Nacional, de carácter consultivo y honorario. La creación del mismo se realizó por ley (ley 17.935), amparado en el artículo 206 de la Constitución de 1967 que establecía que la ley podía crear un Consejo de Economía Nacional, compuesto por representantes de los intereses económicos y profesionales del país.

De acuerdo a lo que establecía la ley, uno de los objetivos principales del Consejo era dar carácter ordenado e institucionalizado al diálogo entre los representantes de los intereses económicos, profesionales, sociales y culturales (empresarios, trabajadores, pasivos, cooperativistas, profesionales universitarios, usuarios y consumidores, organizaciones no gubernamentales), entre esos representantes y el Estado, y entre el conjunto y organismos similares de otros países.

La propia ley estableció la integración del Consejo con: 14 representantes de los trabajadores (12 de los trabajadores en actividad y 2 de los pasivos o jubilados); 14 representantes de los empresarios; 3 representantes del cooperativismo; 3 por los profesionales universitarios; 3 representantes de los usuarios y consumidores y 3 más por las organizaciones no gubernamentales con alguna vinculación contractual con el gobierno.

El Consejo de Economía Nacional se abrió en distintas comisiones, en las que participaban

⁵ Ejemplo de esto son la dirección del Instituto Nacional de Cooperativismo, la Comisión tripartita de Género e Igualdad de oportunidades que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Consejo Nacional de Seguridad y salud en el trabajo y los Consejos Productivos Sectoriales; todos de composición tripartita y cumpliendo un rol tanto asesor de los ministerios a los que están vinculados, además de tener la potestad de definir y poner en práctica políticas en el marco de las áreas en las que se desarrollan.

miembros de los ministerios involucrados en estos temas y como resultado se presentaron informes (en algunos casos de consenso y en otros, informes de mayoría y de minoría) que recogían la visión de los representantes en cada una de las áreas temáticas.

Otra experiencia de relevancia en materia de diálogo social fue la convocatoria del Diálogo Nacional por el Empleo. Éste fue convocado a principios de 2012 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con el objetivo de debatir los principales temas del mercado de trabajo en función de la coyuntura que vivía Uruguay en ese momento de fuerte crecimiento del empleo e importante descenso del desempleo, y estaba dirigido a organizaciones sindicales y empresariales, así como a otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los temas de mercado de trabajo y políticas de empleo.

El diálogo se dividió en cinco grandes ejes temáticos que fueron: i. el empleo y la formación profesional de los jóvenes; ii. las políticas para enfrentar la insuficiencia de oferta laboral; iii. adecuación entre las estructuras de calificación de la oferta y la demanda laboral; iv. políticas de empleo para las distintas fases del ciclo económico; y v. el empleo y las políticas a nivel micro y mesoeconómico.

Este ámbito funcionó durante prácticamente todo el año 2012 donde se presentaron y debatieron informes de cada uno de los actores involucrados en cada una de las áreas temáticas, y del mismo surgieron recomendaciones de política como la recientemente aprobada ley de empleo juvenil.

Otro de los ejemplos de diálogo social emprendidos en el país fue el Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social, en el que por sus características y mayor grado de institucionalización, nos detendremos más en detalle en el próximo apartado. El Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (DNSS), convocado por primera vez en 2007, tuvo como principal objetivo institucionalizar la participación de distintos actores de la sociedad civil en el debate sobre cambios en el sistema de seguridad social, un área estratégica para el desarrollo económico y social de un país en la medida en que a través de la misma se busca amortiguar el impacto que tiene sobre la población contingencias como los accidentes laborales, la enfermedad, el desempleo, situaciones de vulnerabilidad y la vejez.

El movimiento sindical uruguayo, representado por el PIT.CNT (única central sindical del país) participó activamente en el DNSS, buscando acuerdos, realizando propuestas y logrando así incidir activamente en la elaboración de leyes y la puesta en práctica de políticas públicas que apuntaron a fortalecer la matriz social del país.

En el apartado que sigue, se reseña brevemente el surgimiento del DNSS, los actores involucrados y el funcionamiento del DNSS en cada una de las dos etapas en las que fue convocado, así como los principales acuerdos alcanzados que determinaron cambios legislativos trascendentales en la ampliación de derechos.

III. EL DIÁLOGO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL (DNSS)

i. Convocatoria al primer diálogo, metodología y actores

A poco de asumir el gobierno el Frente Amplio-Encuentro Progresista en el año 2005 y con un país que recién comenzaba a salir de una profunda crisis económica y social, se crea la Comisión Sectorial de Seguridad Social⁶, integrada por diversos organismos estatales con el objetivo de promover mejoras en distintos aspectos vinculados a la seguridad social. Entre otras actividades, a esta Comisión se le encomendó organizar y convocar a un amplio proceso de diálogo sobre seguridad social que transcurrió durante 2007 y parte de 2008 y que se denominó Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS).

Los objetivos generales de este primer diálogo pasaban por hacer una profunda evaluación del sistema de seguridad social vigente, la elaboración de insumos para delinear eventuales modificaciones y fortalecer la gobernabilidad democrática. Cabe destacar que dicha convocatoria, al igual que otras instancias de participación y consulta ya mencionadas, contrastaba fuertemente con experiencias anteriores, ampliando las instancias institucionales tradicionales de intermediación de intereses.

El diálogo se estructuró sobre la base de cinco mesas temáticas a ser tratadas en forma separada y consecutiva: 1) Demografía y Seguridad Social; 2) Inclusión, Trabajo y Seguridad Social; 3) Seguridad Social y Protección Social; 4) Cobertura y Seguridad Social; y 5) Financiamiento de la Seguridad Social. Además, tuvo el apoyo de la Universidad de la República (UdelaR) y de la cooperación internacional, lo que permitió disponer de valiosas exposiciones de destacados expertos nacionales e internacionales y materiales de apoyo previo a las reuniones.

Cada una de estas cinco mesas temáticas insumirían tres reuniones y se acordó que una vez

⁶. Su Comité Ejecutivo estaba integrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Banco de Previsión Social (BPS) y la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP). Bajo su órbita operaba un Plenario con una participación más amplia que entre otros actores incluía a los representantes de los jubilados, empresarios y trabajadores en el Directorio del BPS.

concluidas las mismas, se formara una Comisión Ejecutiva que tenía por objeto sistematizar las propuestas y realizar un informe final, dejando claro los puntos de acuerdo y desacuerdo.

Desde el punto de vista metodológico, se resolvieron algunos criterios básicos como tener un número acotado pero representativo de participantes, mantener un régimen de trabajo reservado y habilitar un sitio web que posibilitara la presentación de propuestas o ideas por parte de los ciudadanos.

Con respecto a la convocatoria, se resolvió invitar a 50 instituciones para cada una de las mesas y la participación efectiva osciló entre el 50% y el 60% del total de invitados. Entre los convocados se destaca la participación de representantes de los trabajadores, jubilados y empresarios, los que estuvieron presentes en las cinco mesas temáticas. Otras organizaciones invitadas fueron organismos de la sociedad civil, las tres cajas para-estatales, las cuatro Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), cinco Instituciones Universitarias, los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria y diversos organismos gubernamentales.

ii. Propuestas y Participación de los trabajadores en el primer DNSS

Al igual que en otras instancias de participación, para los trabajadores configuró un desafío importante en al menos dos sentidos. En primer lugar, porque era una oportunidad de ser escuchados e incidir con propuestas largamente reclamadas en el diseño de políticas públicas en un área tan sensible para el desarrollo y la equidad como lo es la seguridad social. En segundo lugar, porque era necesario demostrar que la herramienta del diálogo y la participación social no sólo no era un obstáculo a la implementación de políticas, sino que por el contrario enriquecía el intercambio, aportaba miradas relevantes y legitimaba los acuerdos que pudieran alcanzarse.

Una fortaleza del movimiento sindical para enfrentar tal reto era contar con la participación de un representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social (BPS) desde el año 1992. Dicha experiencia había permitido conformar un equipo político-técnico que contaba con una fuerte masa crítica construida con años de trabajo, lo que facilitó

notablemente la participación en el DNSS.

De hecho, como insumo para el DNSS, los trabajadores ya tenían una “Propuesta Alternativa” aprobada en el VIII Congreso del PIT.CNT en el año 2003. Dicha propuesta integral, incorporaba diversas mejoras y reducción de inequidades en el sistema de seguridad social existente buscando además darle sostenibilidad financiera al planteo.

Basado en estudios que mostraban las dificultades que tendría mucha gente para acceder a una jubilación u otra clase de prestación al momento del retiro, una de las principales propuestas fue la de reformar los parámetros de acceso a la jubilación que en ese momento exigían 35 años de servicio. Concretamente se planteaba que la causal común de jubilación o retiro se configurase con 60 años de edad y 30 años de servicio, sin afectar las tasas de reemplazo vigentes, y contemplar además a los trabajadores cesados mayores a 50 años a través de una jubilación anticipada o un seguro de desempleo extendido. En relación a los temas de género, uno de los principales planteos fue el de contemplar para el acceso a la jubilación la menor densidad de cotización de la mujer producto del tiempo destinado a los cuidados familiares.

Al mismo tiempo, se promovió un debate sobre cómo deben conjugarse el sistema contributivo con el no contributivo, buscando evitar el desamparo para la población más vulnerable y que no estaba vinculada al mercado de trabajo formal y por tanto no contribuía. En este sentido, se apoyaron iniciativas del Poder Ejecutivo tendientes a fortalecer las asignaciones familiares destinadas a los niños así como los programas de asistencia a la vejez para quienes, viviendo en la pobreza, no alcanzan los requisitos para una jubilación.

Sobre la reforma implementada en Uruguay en 1996, que instauró un régimen jubilatorio mixto con un pilar solidario o de reparto complementado con un pilar de ahorro individual, el movimiento sindical se ha opuesto desde sus inicios. En este sentido, se visualizó el diálogo como una oportunidad para cuestionar el lucro privado en la seguridad social a costa del ahorro forzoso de los trabajadores, proponiendo la eliminación de la Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs). Dado que políticamente era difícil implementar esto en el corto plazo, se promovieron distintas propuestas tendientes a mitigar los aspectos más

nocivos de las AFAPs. Entre otras, se promovió una reducción de las comisiones que las AFAPs cobran mensualmente a los trabajadores, posibilitar que los trabajadores puedan optar por volcar una mayor parte de su ahorro al régimen solidario, transparentar la forma en que las aseguradoras pagarán las rentas vitalicias usando tablas de mortalidad que, por ejemplo, no discriminen a la mujer por su mayor expectativa de vida, entre otros.

En relación a las prestaciones de actividad, el PIT.CNT propuso aumentar el porcentaje básico que paga el seguro de desempleo y otras medidas tendientes a flexibilizar los requisitos para acceder al mismo. Además, se propuso elevar significativamente el tope del subsidio por enfermedad hasta equipararlo con el vigente al seguro de desempleo.

iii. Los resultados del primer DNSS

Los resultados del primer DNSS fueron altamente auspiciosos. Más allá de que en muchos casos los diferentes actores discreparon en torno al rol y alcance del sistema de seguridad, se alcanzaron diversos acuerdos para impulsar medidas concretas en distintas áreas. Estos acuerdos, plasmados en un informe final de la Comisión Ejecutiva General del DNSS, fueron un insumo fundamental para que el Poder Ejecutivo implementara políticas públicas concretas.

Entre las más importantes se destaca la Ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, reduciendo de 35 a 30 años el requisito de aporte o cotización al sistema. Además, se establece un subsidio especial con aportes para desempleados de 58 años y más con 28 años de trabajo, que se prolongue por 2 años, viabilizando así la posterior jubilación. Para las mujeres se establece un cómputo especial de servicios, adicionando un año de servicio reconocido por cada hijo, con un máximo de 5 años adicionales. Por último, se flexibilizan algunos requisitos para acceder a la jubilación por incapacidad total y al subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Sobre las prestaciones de seguridad social durante la actividad, se acordó y posteriormente implementó un rediseño del programa de seguro de desempleo a través de la Ley 18.399. Entre otros cambios, se extendió el plazo de 6 a 12 meses para los mayores de 50 años, se

permite acceder al beneficio aun manteniendo un trabajo secundario, se estableció un esquema de montos decrecientes partiendo desde un 66% del sueldo en el primer mes del seguro y se aumenta la duración del subsidio en caso de recesión económica.

Estas medidas concretas, junto a otras que se discutieron en el diálogo pero ya estaban siendo implementadas o lo serían de todas formas (este es el caso de la reforma de la salud y la ampliación de las asignaciones familiares entre otras), determinaron un resultado muy positivo del diálogo. El DNSS no sólo permitió el intercambio siempre enriquecedor entre los actores, sino que logró aportar insumos relevantes para el diseño de políticas públicas tendientes a fortalecer la matriz de protección social, aspecto clave del tránsito hacia el desarrollo.

El primer DNSS también sirvió para dejar plasmadas diferencias, en particular, los distintos enfoques que los actores gubernamentales y sociales tienen frente al régimen de capitalización individual. En particular, la postura de los trabajadores relacionada con la eliminación del lucro, la especulación financiera y la incertidumbre sobre las prestaciones que recibirán los trabajadores por el régimen de ahorro individual, promoviendo así la eliminación de las AFAPs, no logró traducirse en modificaciones relevantes que alterasen significativamente dicho régimen.

iv. El Segundo DNSS: una experiencia más compleja

Entre fines de 2010 y 2012 se desarrolló el Segundo DNSS con la expectativa más ambiciosa y compleja de abordar con mayor profundidad los temas pendientes, en algunos de los cuales las diferencias eran notorias. Nuevamente, la Comisión Sectorial de Seguridad Social lideraría la organización y conducción política del evento, apoyada por la Universidad de la República y la cooperación internacional.

Tanto los actores convocados como la metodología a aplicar serían similares a las del primer DNSS. Nuevamente se trabajaría sobre 5 ejes temáticos: 1) Prestaciones de Actividad y Seguro de Desempleo; 2) Sistemas de ahorro previsional y rol de las aseguradoras; 3) Régimen de Jubilaciones y Pensiones; 4) Instituciones de la Seguridad Social y Gestión del

Sistema de Protección; y 5) Trabajo por la cuenta y su protección social.

En la plataforma del PIT.CNT, además de lo referente al sistema jubilatorio y la eliminación de las AFAPs, las principales propuestas consistían en instrumentar tasas de reemplazo diferenciales priorizando los niveles más sumergidos, la jubilación a tiempo parcial, un aumento en el tope del subsidio por enfermedad, una reforma del régimen que determinara el derecho a obtener prestaciones por incapacidad de manera permanente, la creación de un fondo de garantía de créditos laborales para los casos de insolvencia patronal y una regularización y protección de los trabajadores autónomos.

Durante fines de 2011 y los primeros meses de 2012 se desarrollaron las primeras mesas temáticas con una participación incluso mayor a la registrada en el primer diálogo. Sin embargo, en mayo del 2012, mientras se desarrollaba la segunda mesa del DNSS, el Banco Central del Uruguay —en su carácter de regulador del mercado de las aseguradoras—, resolvió unilateralmente y sin previa comunicación, ajustar a la baja la tasa de interés técnico. Esta medida, que implica una reducción en las rentas vitalicias de los futuros jubilados por su ahorro individual, fue rechazada por trabajadores, jubilados y también por los empresarios. Este hecho motivó fuertes movilizaciones por parte de trabajadores y jubilados y dificultó enormemente la continuidad del diálogo.

Recién en octubre de 2012, luego de que el gobierno realizara una autocrítica sobre la medida en que se implementó la medida (más allá de que la misma no fue modificada), las partes volvieron a reunirse. Se abandonó la modalidad de las mesas temáticas y, en el marco de un ámbito general, el gobierno optó por poner a discusión iniciativas sobre diferentes temas en los que consideraba podían alcanzarse acuerdos.

Claramente, el segundo DNSS no fue tan positivo como el primero. La reducción de la tasa de interés técnico, un aspecto que estaba entre los temas a discutir en la segunda mesa temática, transformó el clima de diálogo en uno de conflicto y obstaculizó las posibilidades de que mediante el intercambio se alcanzaran distintos acuerdos. Aún así, bajo un formato menos adecuado, el diálogo logró retomarse y se acordaron algunos aspectos importantes que cabe mencionar.

Uno de ellos, implementado a través de la ley 19.162, fue la posibilidad de desafiliarse de las AFAPs o de revocar opciones asociadas al régimen mixto por un amplio colectivo de personas potencialmente perjudicadas por haber volcado parte de sus ahorros a las Administradoras. Si bien la ley no contempló muchos de los aspectos planteados por el movimiento sindical, fue vista como un avance a partir del cual seguir ampliando la libertad de opción y abordar otros temas como la bonificación que realiza el sector público para que a muchos trabajadores les siga conviniendo volcar la mitad de sus ahorros a las AFAPs.

Otra de las normas relevantes asociadas al segundo DNSS fue la de compatibilizar la jubilación y el trabajo en el sector de Industria y Comercio, bajo ciertas circunstancias y requisitos, lo que se plasmó en la ley 19.006. Esto obedeció al consenso alcanzado entre las partes acerca de la escasez de mano de obra calificada en ciertos sectores de la economía, problema que podía ser mitigado con la incorporación de algunos trabajadores retirados (jubilados) que, manteniendo el cobro de su jubilación, podían volcar su experiencia y conocimientos en el proceso de formación. Adicionalmente se aprobó la ley 19.160, que habilitó la jubilación parcial, es decir, la posibilidad de jubilarse y continuar trabajando la mitad de la jornada, cobrando por ende la mitad de la jubilación.

Finalmente, el gobierno instrumentó un aumento gradual del tope al subsidio del seguro por enfermedad y modificó aspectos del sistema para medir la discapacidad, lo que, tal como planteaba el PIT.CNT, facilitó el acceso a las prestaciones para una cantidad importante de trabajadores discapacitados

IV. CONCLUSIONES

El diálogo social como ámbito democrático que fortalece las organizaciones sociales y mejora la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas

En los últimos años se han registrado en Uruguay avances trascendentales, tanto en el plano económico como político y social, que colocan al país en una senda de crecimiento y desarrollo económico y social. Estos cambios vinieron de la mano de profundas modificaciones políticas y de una manera de hacer política diferente, mucho más abierta y participativa que la anterior. Si bien es claro que la implementación de políticas públicas es competencia del Estado, apelar al diálogo social para la determinación, puesta en práctica y seguimiento de las políticas públicas aporta de manera sustancial tanto a la legitimidad como al perfeccionamiento de las mismas.

El diálogo aporta nuevas y distintas miradas de los temas. Permite a los actores involucrados conocer y dar a conocer sus intereses y perspectivas de manera fundamentada, lo que constituye un insumo central en la elaboración de políticas así como en su legitimación social. Y aún cuando estas distintas miradas no desemboquen en políticas comunes, el ejercicio del diálogo contribuye por sí mismo a la profundización de la democracia.

No obstante, es necesario también legitimar los espacios de diálogo social convocados, darles la institucionalidad, independencia y garantía necesarias para que puedan ejercer su rol asesor. Si los resultados del diálogo no se ven sistemáticamente plasmados en las políticas implementadas o si las políticas se implementan sin tener en cuenta los espacios de diálogo e intercambio convocados al respecto, inevitablemente estos espacios se irán vaciando.

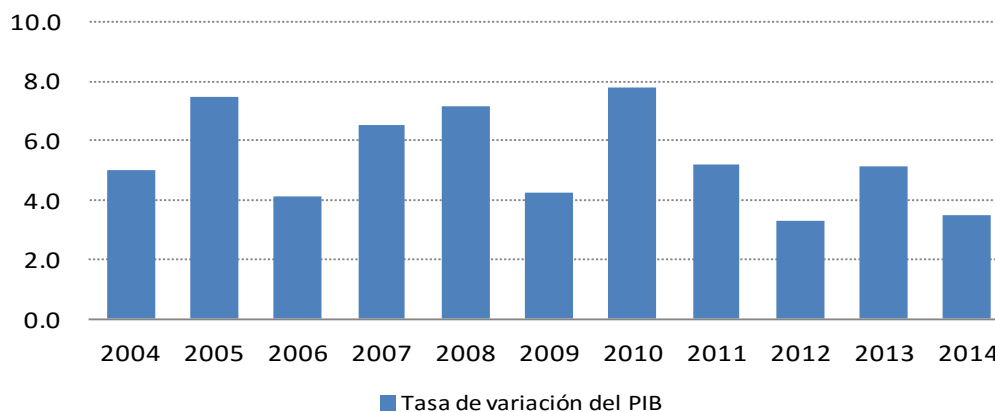
A lo largo del trabajo, se han desarrollado con diferente grado de detalle distintas instancias de diálogo y participación social llevadas adelante en la última década en el país. Todos estos espacios han sido sumamente relevantes para profundizar la democracia y han tenido una influencia importante en la cantidad y calidad de las políticas públicas implementadas con miras a alcanzar un mayor nivel de desarrollo. Además de los espacios más tradicionales de participación del movimiento sindical como son los aspectos relacionados a las políticas de empleo y fijación de los salarios, los trabajadores junto a otros actores sociales han

participado en espacios estratégicos para el desarrollo como son la salud, la educación y la protección Social. La actual convocatoria a participar en la discusión y gestión del Sistema Nacional de Cuidados propuesto para esta nueva administración de gobierno es una muestra más del cambio cultural vigente al respecto.

Las experiencias de diálogo antes mencionadas, también han promovido un importante crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones participantes, lo que hace que progresivamente estén mejor preparadas para enfrentar los próximos desafíos. En particular, gracias al diálogo y la participación social, el movimiento sindical uruguayo se ha transformado en un actor cada vez más relevante del país, con fuerte presencia mediática y con capacidad de incidir en los temas de la agenda del desarrollo.

ANEXO ESTADÍSTICO

Gráfico 1 - Tasa de variación del PIB
Índice de volumen físico - 2004-2014



Cuadro 1 - Producto Interno Bruto - 2004 -2014

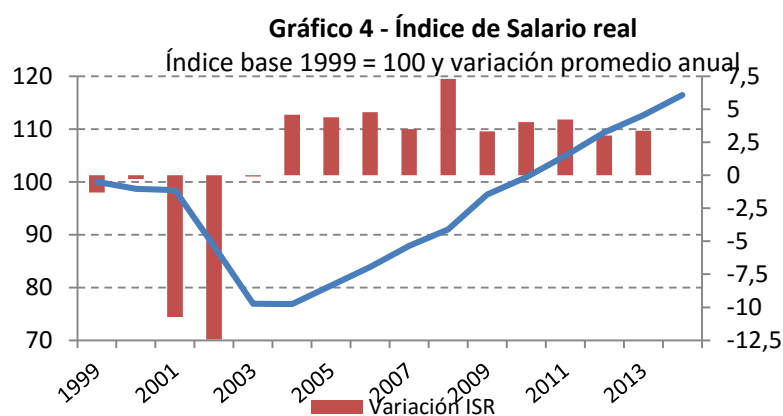
	En miles de dólares corrientes	En dólares per capita	Tasa de crecimiento anual (%)
2004	13,697,210	4,099	5.0
2005	17,380,324	5,185	7.5
2006	19,600,138	5,837	4.1
2007	23,435,535	6,977	6.5
2008	30,366,648	9,029	7.2
2009	31,660,911	9,372	4.2
2010	40,285,084	11,860	7.8
2011	47,962,936	14,055	5.2
2012	51,385,377	14,997	3.3
2013	57,523,530	16,721	5.1
2014	57,471,277	16,641	3.5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU y INE.

Cuadro 2 - Principales indicadores del mercado laboral
En porcentajes

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
2004	58.3	50.9	12.4
2006	58.3	51.5	11.6
2006	60.7	54.1	10.8
2007	62.5	56.7	9.4
2008	62.7	57.7	8.0
2009	63.4	58.5	7.7
2010	62.9	58.4	7.2
2011	64.8	60.7	6.3
2012	64.0	59.9	6.5
2013	63.6	59.5	6.5
2014	64.7	60.4	6.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE.



Cuadro 3 - Porcentaje de personas en situación de indigencia y de pobreza

	Indigencia	Pobreza
2006	2.5	32.5
2007	2.4	29.6
2008	2.5	24.2
2009	1.6	21
2010	1.1	18.5
2011	0.5	13.7
2012	0.5	12.4
2013	0.5	11.5
2014	0.3	9.7

Fuente: INE

The Trade Union Development Cooperation Network (TUDCN) is an initiative of the International Trade Union Confederation (ITUC), bringing together affiliated trade union organisations, solidarity support organisations, regional ITUC organisations, the Global Union Federations (GUFs), the European Trade Union Confederation (ETUC) and the Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC). TUDCN's objective is to bring the trade union perspective into the international development policy debates and improve the coordination and effectiveness of trade union development cooperation activities.

Le Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) est une initiative de la Confédération syndicale internationale (CSI) réunissant des organisations syndicales affiliées, des organisations de solidarité, les organisations régionales de la CSI, ainsi que les Fédérations syndicales internationales (les fédérations sectorielles - FSI), la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC). Le RSCD a pour but de traduire la perspective syndicale dans les débats sur la politique en matière de développement international et d'améliorer la coordination et l'efficacité des activités syndicales dans le domaine de la coopération au développement.

La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) es una iniciativa de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que agrupa a diversas organizaciones sindicales afiliadas, organizaciones solidarias (OS), organizaciones regionales de la CSI, las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC). El objetivo de la red es aportar la perspectiva sindical a los debates políticos y mejorar la coordinación y la eficacia de las actividades sindicales relacionadas con la cooperación al desarrollo.

CSOPartnership for **Development Effectiveness**

Esta publicación ha sido producida con la cofinanciación de la Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo (AOED). Los contenidos de este documento son de responsabilidad exclusiva de la CSI.



La presente publicación ha sido elaborada con asistencia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la RSCD/SCI y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Disponible en versión electrónica: <http://www.ituc-csi.org/social-dialogue-development>