
REFLEXIONES SOBRE EL PLEBISCITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL POSIBLE IMPACTO EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

REFLECTIONS ON THE SOCIAL SECURITY PLEBISCITE AND THE POTENTIAL IMPACT ON THE LABOR RELATIONS SYSTEM

Joaquín PERRONE RAMOS

Licenciado en Relaciones Laborales. Especialista en Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Asistente de la Coordinación de la Licenciatura en Relaciones Laborales. Profesor Adscripto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Profesor Grado 1 (contratado) de Derecho del Trabajo y Derecho individual del Trabajo en la Licenciatura en Relaciones Laborales, Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay). Profesor Adjunto de Seguridad Social, Licenciatura de Gestión Humana, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay (Uruguay).

joaquin.perrone93@gmail.com

Fecha de envío: 01/10/2024

Fecha de aceptación: 18/10/2024

REFLEXIONES SOBRE EL PLEBISCITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL POSIBLE IMPACTO EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

Joaquín PERRONE RAMOS

Universidad de la República (Uruguay)

Resumen: El presente artículo examina el impacto potencial del plebiscito sobre la seguridad social en Uruguay, promovido por el PIT-CNT, tanto en relación con la sostenibilidad del sistema previsional como con el actual sistema de relaciones laborales. Se advierte que la nueva propuesta podría generar efectos adversos, destacándose en particular la posible afectación del rol actual de los Consejos de Salarios. Aunque el plebiscito busca mejorar algunos aspectos, se alerta sobre los posibles efectos contraproducentes, tales como el incremento de la informalidad laboral y la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores.

Palabras clave: Plebiscito - Seguridad social - Negociación colectiva - Relaciones laborales

Sumario: 1. Introducción. 2. La reforma estructural planteada y su impacto en la sostenibilidad del sistema. 3. El posible impacto en el sistema de relaciones laborales. 4. La informalidad en América Latina y su tratamiento en Uruguay. 5. Reflexiones finales.

Abstract: This article examines the potential impact of the plebiscite on social security in Uruguay, promoted by the PIT-CNT, both in relation to the sustainability of the pension system and the current labor relations system. It is noted that the new proposal could generate adverse effects, highlighting in particular the possible impact on the current role of the Wage Councils. Although the plebiscite seeks to improve some aspects, it warns about possible

counterproductive effects, such as the increase in labor informality and the reduction of the purchasing power of workers.

Key words: Plebiscite - Social security - Collective bargaining - Labor relations

Summary: 1. Introduction. 2. The proposed structural reform and its impact on the sustainability of the system. 3. The possible impact on the labor relations system. 4. Informality in Latin America and its treatment in Uruguay. 5. Final reflections.

1. Introducción

El próximo 27 de octubre, nuestro país enfrentará una de las elecciones más trascendentales de las últimas décadas. Si bien la atención pública se centra en las elecciones nacionales, la relevancia del plebiscito constitucional de la seguridad social que propone el PIT-CNT (apoyado por algunos sectores del Frente Amplio) podría eclipsar las elecciones presidenciales, dado que las decisiones del electorado tendrán un impacto significativo en el mediano y largo plazo sobre el sistema de protección social uruguayo.

A pesar de que la enmienda constitucional propuesta presenta varios aspectos, las cuales han sido analizadas principalmente por economistas y expertos en seguridad social, en estas breves reflexiones no nos detendremos en todos los aspectos y aristas que presenta el tema. Reconocemos que existen actores más calificados para llevar a cabo ese análisis. El objetivo, por tanto, será analizar el posible impacto de esta reforma en el sistema de relaciones laborales y en la sostenibilidad del sistema previsional.

Con respecto a la iniciativa, lo que resulta llamativo es que esta propuesta de enmienda constitucional no cuenta con un estudio detallado que la respalde. Aún más sorprendente es que, siendo una iniciativa proveniente del PIT-CNT, el Instituto Cuesta Duarte (ICD), su principal brazo técnico, no haya expuesto públicamente su “informe técnico”¹ sobre las consecuencias de esta reforma en nuestro país y su posible impacto en los sectores más vulnerables².

Sin perjuicio de lo inconveniente de esta iniciativa, no se puede realizar un análisis crítico sin advertir uno de los principales motivos que la impulsan: la forma en que se llevó a cabo la última reforma del sistema previsional de nuestro

¹ En la página oficial del ICD encontramos, del año 2024 los siguientes informes económicos tales como: “informe sobre salarios segundo trimestre 2024”, “presentación de informes técnicos sobre la reducción de la jornada laboral”, “apuntes sobre la inflación. Segundo trimestre 2024”, “Análisis del mercado de trabajo. Primer cuatrimestre 2024”, “Los salarios sumergidos en 2023: 100.000 ‘veinticincomilpesistas’ más que en 2019”, “Informe sobre salarios. Primer trimestre 2024”, “Evolución de la actividad económica 4to trimestre de 2023 y cierre del año”, “Apuntes sobre la inflación. 1er Trimestre 2024”; y también informes jurídicos sobre temas relevantes como huelga, despido, tercerizaciones, registro de organizaciones sindicales, entre otros, pero ninguno sobre el presente Plebiscito.

² Si salió en la prensa, que según estimaciones del ICD podría costar 460 millones de dólares a valores del 2023.

país mediante la ley 20.130, en la que prácticamente no hubo diálogo social. Aunque la participación en una "comisión de expertos" podría reflejar diversas opiniones, si estas no son tenidas en cuenta, no se puede hablar de un verdadero diálogo social.

Este tipo de reformas estructurales, para ser sostenibles en el tiempo y trascender los cambios políticos, requieren de un diálogo genuino y de consenso. Como señaló Guillermo Montt en la Comisión Especial para el Tratamiento del Sistema Previsional Común: "Es esencial mantener siempre el diálogo social y la negociación, tanto en la reforma como en el sistema mismo, porque una reforma que no se funda en el diálogo y consenso es una reforma destinada a ser reemplazada." A pesar de que la propuesta plebiscitaria "redobla la apuesta" y va mucho más allá de la ley 20.130, es innegable que surge como una reacción a la misma.

En las siguientes secciones, abordaremos los posibles efectos laborales en caso de aprobarse esta propuesta, utilizando el análisis de la historia reciente para prever estos impactos de manera fundamentada y evitar caer en especulaciones alarmistas.

2. La reforma estructural planteada y su impacto en la sostenibilidad del sistema

Los principales puntos de la propuesta plebiscitaria, que tiene como objetivo dotar de una nueva redacción al artículo 67 de la Constitución de la República, son:

- La Seguridad Social, como Derecho Humano Fundamental "no será susceptible de lucro". Quedan expresamente prohibidas los sistemas de ahorro individual con destino jubilatorio.
- Establece los principios de la seguridad social (omitiendo el principio de igualdad y el de sostenibilidad).
- Ninguna jubilación o pensión podrá ser menor al valor del Salario Mínimo Nacional, y los ajustes no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios.

- Las personas tendrán derecho a configurar causal jubilatoria común a los 30 años de servicio y a los 60 años de edad, sin perjuicio de lo que establezcan normas más beneficiosas.

La iniciativa propone una reforma de tipo estructural, eliminando el componente de capitalización que integra nuestro sistema previsional (sistema mixto) desde el año 1996, volviendo a un sistema exclusivo de reparto bajo administración estatal, además de dejar establecido que la causal “normal” de jubilación será a los 60 años de edad y los 30 años de servicio. Más allá de la inconveniencia de consagrar en la Constitución un aspecto que debería ser materia de regulación legal, la propuesta tampoco parece cumplir con el objetivo de beneficiar a los más desprotegidos. Si se analiza la densidad de las cotizaciones en la órbita del BPS tomando en cuenta el bloque principal de aportantes, estos presentan una densidad de cotización del entorno al 60%³.

Por su parte, estudios de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) han reflejado que solo el 20% de los trabajadores, precisamente aquellos de mayores ingresos, reunirán los 30 años de servicio a los 60 años⁴, por lo cual la iniciativa, fácticamente, se encuentra lejos de favorecer a la mayoría de las personas trabajadoras. Esta realidad sumada a los cambios en el mercado de trabajo producto de la automatización y la inteligencia artificial, vuelve totalmente inconveniente no focalizar los recursos públicos hacia quienes más lo necesitan tanto en el presente, como en el futuro cercano.

Tampoco parece conveniente que se elimine (prohiba) el pilar del ahorro individual. Con respecto a este tema, y siguiendo la bibliografía especializada internacional, como lo releva Rodríguez Azcúe:

...podemos decir que la fórmula del proyecto no está alineada con la concepción que postula la Organización Internacional del Trabajo, por cuanto elimina el diseño multipilar, escogiendo un modelo exclusivamente estatal. Tampoco nos ubica en la orientación de las reformas en curso en la experiencia extranjera, ni con las recomendaciones de la CEPAL, ni en

³ CINVE (2023). La reforma de la seguridad social y la sostenibilidad financiera del sistema. Recuperado de: <https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2023/12/v-enero-24-5to-informe-Monografico-Observatorio-de-Seguridad-Social.pdf>.

⁴ Saldain, Rodolfo & Martínez, Gonzalo (2024). Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis crítico, FCU, Montevideo.

la línea de la reforma previsional latinoamericana más reciente en Colombia⁵.

Con respecto a la OIT, la misma propone un sistema multipilar en la cual “tiene como idea principal la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones”⁶.

Este diagrama se resume en el siguiente cuadro:

Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT



Fuente: Modelo Multipilar de pensiones de la OIT.

Como se detalla en los informes de la OIT el Pilar II o complementario, es necesario para garantizar la sostenibilidad del sistema, principalmente en aquellos países donde los aspectos demográficos vuelven inviables los sistemas

⁵ Rodríguez Azcúe, Álvaro (2024). Fundamentos jurídicos críticos del proyecto de reforma constitucional en materia de previsión social, Revista Derecho del Trabajo, Julio-Setiembre 2024, La Ley, Montevideo. Recuperado de: <https://www.informacionlegal.com.uy/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0a89ce23000001924313806e8a234259&docguid=i25CF4F46C812BD222CC5E333337B1D58&hitguid=i25CF4F46C812BD222CC5E333337B1D58&tocguid=&spos=1&epos=1&td=47&ao=i0AC5082CCDB545A681CDC3A1138093AA&searchFrom=&savedSearch=false&context=20&crumb-action=append&>.

⁶ OIT (s/f). El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota informativa sobre protección social. Recuperado de: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=16775>.

basados puramente en el sistema de reparto (como propone la presente propuesta de reforma constitucional). De hecho, en este informe se hace énfasis en uno de los principios de la seguridad social que ha sido ignorado por los promotores de la reforma constitucional: el principio de sostenibilidad. Para el organismo la sostenibilidad

...se refiere a la capacidad actual y futura de la economía de afrontar los costos de la seguridad social. Garantizar la sostenibilidad es un desafío permanente para el Estado en el ejercicio de su responsabilidad general y primordial de garantizar sistemas de protección social funcionales e integrales. Ello exige la adopción de todas las medidas necesarias, incluida en su caso la realización periódica de estudios actuariales y la introducción de reformas paramétricas menores para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. De conformidad con la recomendación núm. 202, el Estado también es responsable de garantizar la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social en respuesta al cambio demográfico, entre otros factores⁷.

Por lo tanto, este tema no debe estudiarse sin tener en cuenta la sostenibilidad del sistema, que dadas las características demográficas de nuestro país vuelve inviable cumplir con este principio de la seguridad social en un sistema puramente de reparto. En función a este tema, un informe de CINVE ha señalado que "...la reforma propuesta en el plebiscito profundiza el diagnóstico de insostenibilidad financiera del sistema que ya era importante en el régimen anterior y que motivó el inicio del proceso de reforma⁸" (haciendo referencia a la reforma de la ley 20.130).

3. El posible impacto en el sistema de relaciones laborales

En el año 1989 se llevó adelante el plebiscito de reforma del artículo 67 de la Constitución, el cual contó con un 72% de votos a favor, concretándose de esta forma la iniciativa. A partir de allí:

⁷ Idem, p. 2.

⁸ CINVE (2023). La reforma... ob. cit., p. 52.

...entró en vigencia una regla de indexación de las pasividades a la evolución del salario medio de la economía (medido por el Índice Medio de Salarios). Con ello desaparece en los hechos la posibilidad de restaurar el equilibrio mediante una reducción del valor real de las pasividades. Por otra parte, al reducirse la inflación desde uno de sus máximos históricos a comienzos de 1990 (130% anualizado), esta regla de indexación generó un incremento de la pasividad promedio de más de 40% en términos reales en un plazo de cuatro años⁹.

Esto dio como resultado que a comienzo de los años noventa el gasto en seguridad social comenzó a incrementarse en relación con el PBI, generando un déficit cada vez mayor, ocasionando que la transferencia del gobierno central para cubrir dicho déficit se ubicara en 5,3% del PBI para el año 1995, lo que llevó a muchos estudios a concluir que se aproximaba una “quiebra institucional”. Esto desembocó en una desconfianza pública del sistema que llevaba al trabajo informal y/o la sub-aportación¹⁰.

Por otra parte, antes de la creación de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) en el año 2004, el parámetro de ajuste de las jubilaciones y pensiones era el Salario Mínimo Nacional (SMN). En ese caso, como releva Pardo, el SMN cayó en términos reales un 65% entre los años 1985 y 2004, medida que afectó a cientos de miles de trabajadores¹¹. Esto se llevó adelante mediante el control del Poder Ejecutivo de la política salarial del país, teniendo como emblema de este período la no convocatoria a los Consejos de Salarios¹².

⁹ CINVE (1999). Efectos económicos de la reforma en seguridad social en Uruguay. Recuperado de: <https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2012/12/Efectos-econ%C3%B3micos-de-la-reforma-en-la-seguridad-social-en-Uruguay.pdf>.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Pardo, Jimena; Vallcorba, Martín & Zelko, Braulio (2023). La iniciativa de reforma constitucional sobre seguridad social y su impacto en la equidad y sostenibilidad del sistema, La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2023/10/la-iniciativa-de-reforma-constitucional-sobre-seguridad-social-y-su-impacto-en-la-equidad-y-la-sostenibilidad-del-sistema/>.

¹² Los Consejos de Salarios constituyen un mecanismo de Negociación Colectiva centralizada tripartita, por rama de actividad o cadena productiva, para fijar salarios mínimos por categoría laboral. Por medio de la ley 18.566, y reconociendo una práctica habitual de los actores sociales, se amplían sus competencias para incluir otras condiciones como ajustes generales a las remuneraciones y acuerdos sobre condiciones de trabajo bajo ciertos requisitos (en este último punto es necesario que exista acuerdo entre el sector trabajador y el empleador). A su vez, tiene otras funciones como fijar la licencia sindical por rama de actividad (ley 17.940), crear fondos de vivienda y actuar como órganos de conciliación y arbitraje por mandato constitucional (art. 57).

Los Consejos de Salarios fueron restituidos al marco laboral en la apertura democrática de 1985, pero en el posterior gobierno (1990-1995) la administración Lacalle Herrera deja de convocar este mecanismo de fijación de salarios mínimos de gran parte de la actividad privada¹³.

Si bien la no convocatoria a los Consejos de Salarios impactó en las reglas de la relación de trabajo, no se registran en el período grandes cambios normativos tendientes a modificar el marco jurídico laboral, salvo lo acontecido en la transición hacia la segunda administración Sanguinetti (1995-2000). En este período se pueden destacar dos decretos tendientes a desregular el trabajo profesional y a reglamentar las empresas unipersonales, y también la característica legislativa de incorporar cláusulas laborales flexibilizadoras a proyectos de leyes con características generales¹⁴.

El retiro del Estado de la negociación colectiva (salvo para las actividades en los que fijaba precios, ejemplo de salud y transporte), dio paso a una fuerte desprotección laboral, siendo su regulación un costo que debía disminuirse (cuando no eliminarse) en pro de la competitividad empresarial. Esto generó un fuerte debilitamiento de la afiliación sindical repercutiendo en ciertos “bienes colectivos” (convenios, ajustes salariales, cobertura social), provocando de esta forma un deterioro en las condiciones de empleo de las que se destacan: incremento del desempleo, precariedad laboral, informalidad, y bajos niveles de remuneración salarial en determinados sectores¹⁵.

Los cambios producidos a partir de la década del ‘90 debilitaron fuertemente al sindicalismo, además de provocar una disminución sostenida del salario real. La situación de absoluta precariedad se agravó con la llegada del nuevo milenio (intensificada por la crisis económica y social del año 2002), punto en el cual la negociación colectiva se sitúa en un nivel mínimo histórico. Como

¹³ Es dable recordar que según la ley 10.449 en su art. 5, la potestad de convocatoria radicaba exclusivamente en el Poder Ejecutivo (luego, este aspecto fue modificado por la ley 18.566).

¹⁴ Supervielle, Marcos & Quiñones, Mariela (2000). La instalación de la flexibilidad en Uruguay. Revista Sociologías, Porto Alegre, año 2, n°4, jul/diez, p. 20-65.
Recuperado de: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-4522200000200003n2000.

¹⁵ Alegre, Pablo (2006) La transformación del sindicalismo uruguayo en los ‘90: Crisis y re-estructura en un contexto de cambio, Documento n° 10, IPES, Universidad Católica.
https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/sindicalismo_uruguayo_90.pdf.

dato revelador de este período, se destaca que en el sector privado la tasa de sindicalización cayó un 60% en el período comprendido entre 1990 y 2004¹⁶.

Este repaso histórico no hace más que reafirmar lo inconveniente de atar las jubilaciones mínimas al SMN, porque esto puede repercutir negativamente en el salario de gran cantidad de trabajadores. A su vez, puede generar que se reaviven las iniciativas que pretenden no solo la no convocatoria de los Consejos de Salarios (bastaría una ley que modificara nuevamente la competencia discrecional de convocatoria al Poder Ejecutivo), sino que incluso se puede impulsar un cambio en sus competencias: por ejemplo, volverlos a su función original de fijación de salarios mínimos (y no de ajustes generales de los salarios) para de esta forma poder limitar la evolución también del Índice Medio de Salarios.

Como advierte Rodríguez Azcúe:

Es conocida la experiencia vivida por nuestro país de haber utilizado al SMN, instrumento de regulación del mercado de trabajo fundamental para proteger a los trabajadores más vulnerables, como criterio para fijar los topes jubilatorios, mínimos y máximos, y de prestaciones de actividad. La consecuencia fue la contención del presupuesto de la Seguridad Social mediante la congelación y reducción del SMN en términos reales.

El desenganche entre el SMN y los topes ocurre en el año 2004, con la creación de la Base de Prestaciones y Contribuciones (ley 17.856), lo que permitió recuperar el valor de aquel en términos reales y su utilización como piso de la remuneración mínima del trabajo asalariado.

Se ha dicho que, como las pasividades se indexan por la variación del Índice Medio de Salarios quedarían a resguardo de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y ese argumento no es de recibo, dado que es conocida su incidencia en la política salarial, a través de las llamadas pautas para los Consejos de Salarios.

Desde la mirada propia de relaciones laborales, este es uno de los puntos que más preocupan a la hora de abordar este tema. Los Consejos de Salarios se han consolidado en nuestro país -más allá de las duras críticas que ha recibido- ya que ha mantenido sus principales competencias luego del cambio

¹⁶ Supervielle, Marcos & Quiñones, Mariela (2000). La instalación... ob. cit.

de signo político del año 2020. Pero esto no puede tomarse como una realidad inamovible, ya que al abrirse un panorama de déficit, intento de control directo del Poder Ejecutivo en los salarios y en el ajuste de pasividades, entre otros, es posible pensar que será uno de los puntos a ser discutidos a mediano plazo. Incluso en un contexto donde no se realicen cambios normativos en sus competencias, el control del Poder Ejecutivo podrá estar basado en los lineamientos económicos presentados al comienzo de cada ronda.

Lo anterior podría tener impacto no solo en la pérdida del salario real de los trabajadores en actividad, sino también afectar las bases de cálculo de sus futuras jubilaciones, y por supuesto, al ser reconocidos como los verdaderos dinamizadores de la negociación colectiva puede afectar al conjunto del sistema de relaciones laborales.

Ermida, analizando en perspectiva la importancia de los Consejos de Salarios en el derecho colectivo nacional, señalaba que estos representaban el mayor exponente de diálogo social en el Uruguay, con el especial destaque que, cada vez que se los convocó, funcionaron como un mecanismo clave en la promoción del sindicalismo y de la negociación colectiva centralizando las relaciones colectivas del trabajo. A su vez, su actuación redundó en mejoras de los asalariados tanto en lo que respecta al salario real, como a las condiciones laborales¹⁷.

Por su parte, Plá Rodríguez dejó en manifiesto que "...la experiencia de 25 años de aplicación intensa de la ley demostró exactamente lo opuesto: el régimen de los Consejos de Salarios sirvió para fomentar la sindicalización, la cual cobró una nueva vida y dio a los sindicatos un protagonismo indiscutible, que desbordó incluso el tema salarial¹⁸". Incluso ilustres laboristas que en un principio se manifestaron en contra de estos instrumentos, al entender que atentaban contra el desarrollo del sindicalismo, reconocieron con el tiempo uno de los aspectos más favorables de los Consejos de Salarios "haber provocado

¹⁷ Ermida, Oscar (2008). El protagonismo de los Consejos de Salarios en el sistema laboral uruguayo, *Revista Derecho Laboral*, Vól. 51, Núm. 229, FCU, Montevideo.

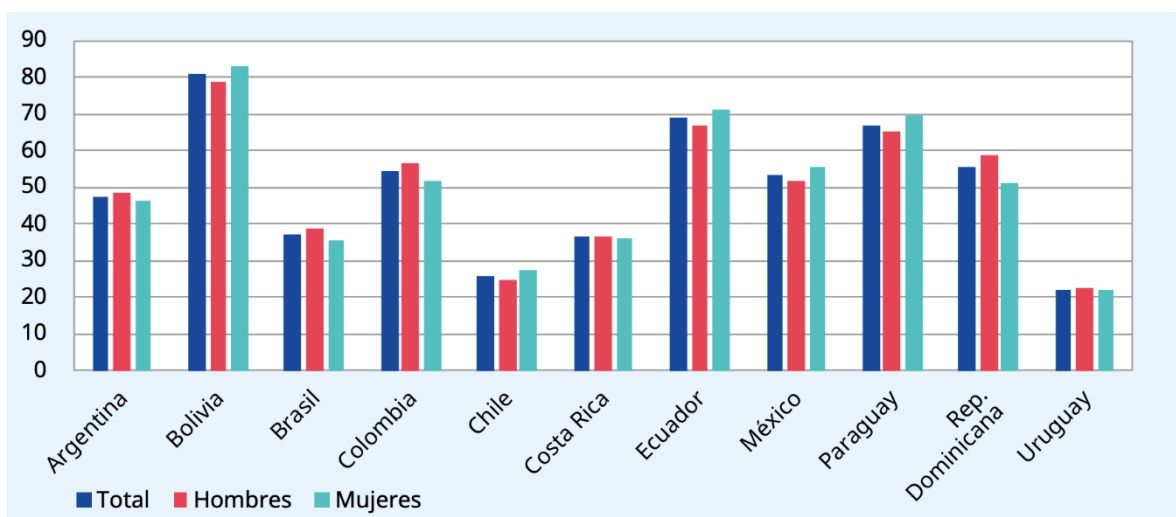
¹⁸ Plá Rodríguez, Américo (1999). *Curso de Derecho Laboral, Derecho Colectivo*, Tomo IV, Volúmen I, Editorial IDEA, Montevideo, p. 77.

un notable movimiento sindical en el país, lo que constituye el hecho más significativo e importante que debemos a la ley¹⁹.

Por lo antes expuesto, la reforma propuesta por el PIT-CNT puede tener - por supuesto sin buscarlo- un impacto directo en la función de los Consejos de Salarios como mecanismo de mejora de los salarios y las condiciones de trabajo de casi la totalidad de los trabajadores dependientes de nuestro país, afectando también su función como redistribuidor de la riqueza.

4. La informalidad en América Latina y su tratamiento en Uruguay

Uno de los problemas más grandes que enfrenta América Latina es la informalidad. Según la OIT el panorama en la región continúa siendo muy complejo. Tomando en cuenta un promedio de 11 países, a mediados del año pasado la tasa de informalidad promedio se sitúa en un 48%. Uruguay es el país de la región con menos índice de informalidad, que ronda el 20%, mientras que Bolivia se acerca al 80%.



Fuente: OIT (2023), Panorama laboral 2023. América Latina y el Caribe²⁰.

¹⁹ De Ferrari, Francisco (1955). El salario mínimo y el régimen de los consejos de salarios en el Uruguay, Ediciones Sela, Montevideo.

²⁰ OIT (2023), Panorama Laboral 2023 de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/panorama-laboral-2023-de-america-latina-y-el-caribe>.

A comienzos del milenio, Uruguay presentaba una informalidad del entorno al 35%, agravándose pos-crisis del año 2002, en la cual varios estudios la establecen en el entorno del 40% en el año 2004. Esta tendencia cambió en el año 2005, en la cual se empieza a reducir de forma sostenida hasta llegar a un 24% en el año 2013²¹. Actualmente, la tasa de informalidad reportada por el INE se sitúa en 21,5% mostrando una recuperación de este indicador pos-pandemia del Covid-19.

¿Pero qué hizo posible que nuestro país presente el índice de informalidad más bajo de la región? Para responder esta pregunta repasaremos los cambios introducidos del año 2004 a la fecha que han propiciado esta realidad, relacionando estos cambios con el posible impacto en caso de aprobarse el plebiscito.

Por más que algunas reformas no puedan reflejar a cabalidad el impacto en la formalidad por no contar con mediciones metodológicas, han sido destacadas como medidas que impactaron en la reducción de la informalidad. Estas son:

- El impacto de los Consejos de Salarios en la reactivación de la negociación colectiva y la tasa de afiliación y participación sindical.
- La recuperación del salario mínimo, ya que a fines de la década del '90 en términos reales había caído drásticamente, quitándole su función como precio-referencia del mercado laboral. Precisamente, el debilitamiento del SMN se dio principalmente para evitar deterioros en las cuentas públicas debido a que el monto de diversas prestaciones sociales se encontraba atados a este.
- La reforma tributaria del 2007 que realizó incentivos fiscales a la inversión productiva con creación de empleo formal, y también redujo el aporte patronal de 12% a 7,5% con el objetivo de bajar el “costo laboral” por trabajador y fomentar la formalización.
- La creación del Sistema Nacional de Salud concretando la extensión de la cobertura de salud a la familia de los trabajadores que realizan

²¹ Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo & Yapor, Mijail (2015). Desigualdad e informalidad en Uruguay. Recuperado de: <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/Amarante.pdf>.

aportes a la seguridad social (con la posterior incorporación de otros colectivos, como por ejemplo los pasivos).

- Medidas específicas para el trabajo doméstico como la regulación por ley de diferentes condiciones de trabajo, y su incorporación a un grupo de los Consejos de Salarios²².

- Modificaciones al programa de seguro de desempleo como el sistema de pagos decreciente, y la reducción del plazo de la causal suspensión de trabajo de 6 a 4 meses, con el objetivo de incentivar la búsqueda de empleo.

- También se destaca la creación de herramientas para facilitar la protección social de los trabajadores independientes por intermedio del monotributo²³.

Recientemente algunos impulsores de la iniciativa han manifestado que:

En la papeleta se propone que la jubilación y la pensión mínimas se igualen al salario mínimo nacional (SMN) y que, desde ese momento, aumenten por lo menos de acuerdo al índice medio de salarios (IMS), como las demás pasividades. Se cuestiona que eso provocará que disminuya el SMN, lo que no tiene fundamento porque, como claramente lo dice la papeleta, los aumentos de todas las pasividades dependerán del IMS –como lo estableció el plebiscito que reformó la Constitución en 1989, cuando los augurios de catástrofe eran similares a los actuales– y la variación a la baja del SMN solo afectaría por un año las pasividades de los que se jubilan y pensionan con un monto menor al mínimo, por lo cual el «ahorro» fiscal es insignificante²⁴.

El “no tiene fundamento” parece ir en contra de lo visto en el período 1990-2004 (y reflejado anteriormente en estas breves reflexiones). Lo que nos preocupa precisamente es eso, que las políticas que se apliquen al cabo de un lustro o un decenio sean precisamente las mismas que han sido relevadas en la década del ‘90. Luego de la desindexación de las pasividades al Salario Mínimo

²² Situación análoga con los trabajadores rurales.

²³ Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo & Yapor, Mijail (2013). “Desigualdad e informalidad en Uruguay”. Recuperado de: <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/Amarante.pdf>.

²⁴ Elías, Antonio; Notaro, Jorge & Viera, Carlos (2024). Un plebiscito para garantizar derechos y eliminar la privatización. Recuperado de: <https://brecha.com.uy/un-plebiscito-para-garantizar-derechos-y-eliminar-la-privatizacion/>.

Nacional, y la re-convocatoria de los Consejos de Salarios ocasionó un aumento del salario real del entorno al 46% entre el 2004 y el 2013.

En otro de los puntos se señala que:

Es posible mantener los derechos y mejorar las pasividades modificando progresivamente la financiación del gasto de la seguridad social, que tenderá a aumentar los aportes patronales gradualmente y a reducir las exoneraciones, a la vez que se eliminan subsidios al gran capital y aumentan los gravámenes a los ingresos del capital y a la riqueza acumulada. En ningún caso parece válido, ni conveniente, ni justo sostener que se debe aumentar el IVA, que es un impuesto indirecto y, por tanto, regresivo, en cuanto afecta proporcionalmente más a las personas de menores ingresos.

Ahora bien, aumentar el aporte patronal o disminuir las exoneraciones tiene como inconveniente que es una medida que terminará financiando en parte, o totalmente, el trabajador. Esto lo advertía Ermida al referir que la financiación tripartita de la seguridad social, era uno de los mayores problemas

...por constituir un gravamen al empleo (el patrón aporta más, cuanto más trabajadores emplea), y porque el patrón traslada su aporte a los precios de comercialización de sus productos, mientras que el estado extrae su aporte de impuestos, generalmente al consumo, que en definitiva los soporta la mayor parte de la población, que son también trabajadores. Entonces, todo o el 90 por ciento del costo de la seguridad social lo termina financiando el trabajador: una parte por su aporte directo; otra parte porque el patrón traslada a precios el aporte patronal, el que termina siendo abonado por el trabajador cuando consume, y otra parte porque el trabajador soporta el mayor peso de los impuestos al consumo con los que el Estado hace su aporte²⁵.

La iniciativa propuesta parece ir a contracorriente de las realizadas en el período 2005-2020, en el cual se redujo significativamente el aporte patronal, se concedieron exoneraciones a las inversiones (al denominado “gran capital” según los impulsores de la reforma), entre otras medidas, cuyos resultados

²⁵ Ermida, Oscar (1984). Los Principios de la seguridad social, en La Seguridad Social del Uruguay, Rodríguez Plá, FCU, Montevideo, p. 41.

(reducción de la informalidad, aumento del salario real, mejora en las condiciones de trabajo, entre otras) fueron aplaudidas por el movimiento sindical.

5. Reflexiones finales

Lo abordado brevemente en el presente trabajo intenta otorgar un insumo más al debate público del futuro del sistema de seguridad social, y lo inconveniente que resulta la iniciativa plebiscitaria, por más de entender que el objetivo pueda ser loable.

En un mundo en constante evolución, donde la tecnología desplazará grandes contingentes de trabajadores (principalmente aquellos que ocupan profesiones “clásicas”) volverá necesaria la formulación de políticas que estén destinadas a complementar y robustecer el “Pilar 0”, por lo que no parece una solución adecuada brindar tantos recursos a favorecer a los “privilegiados” del sistema laboral. Como hemos relevado, la densidad de cotizaciones en los quintiles socioeconómicos más bajos es inferior a la que presentan los quintiles más altos. Si tomamos en cuenta la incertidumbre de los cambios del mercado de trabajo, las características de la masa laboral uruguaya (60% de los estudiantes abandonan el bachillerato), la elevada pobreza infantil, el problema del desempleo juvenil, entre otros, si miramos a futuro, no parece una medida que tienda a focalizar los recursos en los colectivos que más lo necesitan.

En lo que a esto respecto, la OIT señala que el Pilar 0 debe garantizar un mínimo de ingresos, con niveles adecuados de protección, con el objetivo de que la persona posea un nivel de vida digno y decente²⁶.

Por otro lado, la iniciativa puede afectar el modelo actual de relaciones laborales laboral, ocasionando efectos contrarios a los buscados en los fundamentos de la iniciativa. Más allá de resultar totalmente anacrónico establecer los mismos requisitos (60 años de edad y 30 años de servicio) que se estableció en Uruguay en el año 1904 cuando se crea la Caja Civil, año en el cual “...la expectativa de vida al nacer era de apenas 50,8 años” mientras que “... en 2019 esta era de 78,1 años y a los 60 años era de aproximadamente 25

²⁶ OIT (s/f). El modelo multipilar...ob.cit.

años más, tiempo durante el que, en promedio, se deben pagar las jubilaciones de aquellos que se jubilen a esa edad²⁷". En estos 120 años ha cambiado ha cambiado profundamente el componente demográfico de nuestro país, afectando la relación pasivos-activos, entre otros datos que han sido abordados profundamente en otros trabajos.

Por lo desarrollado, entiendo que la iniciativa tendrá efectos negativos tanto en la sostenibilidad del sistema de protección social, como también en el sistema actual de relaciones laborales, que ha tenido grandes logros y avances durante este siglo.

²⁷ Pardo, Jimena; Vallcorba, Martín & Zelko, Braulio (2023). La iniciativa de reforma constitucional...ob. cit.

Bibliografía

- DE FERRARI, F. (1955). *El salario mínimo y el régimen de los consejos de salarios en el Uruguay*, Ediciones Sela, Montevideo.
- ERMIDA, O. (1984). “Los Principios de la seguridad social”, *La Seguridad Social del Uruguay*, FCU, Montevideo.
- ERMIDA, O. (2008). “El protagonismo de los Consejos de Salarios en el sistema laboral uruguayo”, *rev. Derecho Laboral*, Vól. 51, Núm. 229, FCU, Montevideo.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1999). *Curso de Derecho Laboral, Derecho Colectivo*, Tomo IV, Volúmen I, Editorial IDEA, Montevideo.
- SALDAIN, R. & MARTINEZ, G. (2024). *Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis crítico*, FCU, Montevideo.

Recursos electrónicos

- ALEGRE, P. (2006) La transformación del sindicalismo uruguayo en los ´90: Crisis y re-estructura en un contexto de cambio, Documento nº 10, IPES, Universidad Católica.
https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/sindicalismo_uruguayo_90.pdf.
- AMARANTE, V., ARIM, R. y YAPOR, M. (2013). “Desigualdad e informalidad en Uruguay”. Recuperado de:
<https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/Amaranante.pdf>.
- AMARANTE, V., ARIM, R. y YAPOR, M. (2015). Desigualdad e informalidad en Uruguay. Recuperado de:
<https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/Amaranante.pdf>.
- CINVE (1999). Efectos económicos de la reforma en seguridad social en Uruguay. Recuperado de: <https://cinve.org.uy/wp->

content/uploads/2012/12/Efectos-econ%C3%B3micos-de-la-reforma-en-la-seguridad-social-en-Uruguay.pdf.

CINVE (2023). La reforma de la seguridad social y la sostenibilidad financiera del sistema. Recuperado de: <https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2023/12/v-enero-24-5to-informe-Monografico-Observatorio-de-Seguridad-Social.pdf>.

ELÍAS, Antonio; NOTARO, Jorge & VIERA, Carlos (2024). Un plebiscito para garantizar derechos y eliminar la privatización. Recuperado de: <https://brecha.com.uy/un-plebiscito-para-garantizar-derechos-y-eliminar-la-privatizacion/>.

OIT (s/f). El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota informativa sobre protección social. Recuperado de: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=16775>.

OIT (2023), Panorama Laboral 2023 de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/panorama-laboral-2023-de-america-latina-y-el-caribe>.

PARDO, J., VALLCORBA, M. y ZELKO, B. (2023). La iniciativa de reforma constitucional sobre seguridad social y su impacto en la equidad y sostenibilidad del sistema, La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2023/10/la-iniciativa-de-reforma-constitucional-sobre-seguridad-social-y-su-impacto-en-la-equidad-y-la-sostenibilidad-del-sistema/>.

RODRÍGUEZ AZCÚE, Á. (2024). “Fundamentos jurídicos críticos del proyecto de reforma constitucional en materia de previsión social”, *Revista Derecho del Trabajo*, Julio-Setiembre, La Ley, Montevideo. Recuperado de: <https://www.informacionlegal.com.uy/maf/app/document?&src=laley4&srquid=i0a89ce23000001924313806e8a234259&docguid=i25CF4F46C812BD22CC5E333337B1D58&hitguid=i25CF4F46C812BD22CC5E333337B1D58&tocguid=&spos=1&epos=1&td=47&ao=i0AC5082CCDB545A681CDC3A1138093AA&searchFrom=&savedSearch=false&context=20&crumb-action=append&>.

SUPERVIELLE, M. y QUIÑONES, M. (2000). “La instalación de la flexibilidad en Uruguay”, *Revista Sociologías*, Porto Alegre, año 2, n°4, jul/dez. Recuperado de: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222000000200003n2000.