

LC/MVB/R130

C2

CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo



URUGUAY: AGENDA SOCIAL 1995



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL
Oficina de Montevideo

**URUGUAY:
AGENDA SOCIAL 1995**

Este documento fue elaborado por Jorge Hernández, Consultor de CEPAL, Oficina de Montevideo.

LC/MVD/R.130

Julio de 1995

1a. edición, diciembre de 1995

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	5
REFORMA DE LA EDUCACION	7
Introducción	7
Aspectos principales de la reforma	8
AGENDA DE REFORMAS EN SALUD	13
Introducción	13
Reestructuración del Ministerio de Salud Pública	13
Problemas financieros del sistema mutual	14
REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	17
Introducción	17
Características del proyecto de reforma	18
Aspectos institucionales del proyecto	19
Posiciones y discusiones respecto de la reforma	22
REFORMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA	25

QUESTION

QUESTION

1. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current assets are \$100,000, what are its current liabilities and total debt?
2. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current liabilities are \$100,000, what are its current assets and total debt?
3. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's total debt is \$100,000, what are its current assets and current liabilities?
4. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's total debt is \$100,000 and its current assets are \$150,000, what are its current liabilities and equity?
5. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current assets are \$100,000 and its current liabilities are \$150,000, what are its total debt and equity?
6. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current assets are \$100,000 and its total debt is \$150,000, what are its current liabilities and equity?
7. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current liabilities are \$100,000 and its total debt is \$150,000, what are its current assets and equity?
8. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current liabilities are \$100,000 and its equity is \$150,000, what are its current assets and total debt?
9. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current assets are \$100,000 and its equity is \$150,000, what are its current liabilities and total debt?
10. A company has a current ratio of 1.5 and a debt-to-equity ratio of 0.5. If the company's current assets are \$100,000 and its total debt is \$150,000, what are its current liabilities and equity?

INTRODUCCION

La nueva administración que asumió el Gobierno del país el 1o. de marzo de 1995 se propuso impulsar en los meses iniciales de su gestión modificaciones sustantivas en varios campos del quehacer nacional, entre los cuales tres, directamente vinculados a lo social: la educación, la seguridad pública y el sistema de seguridad social ^{1/}.

El resultado del proceso electoral, caracterizado por una ajustada paridad entre tres fuerzas políticas -el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Encuentro Progresista- y la presencia de una pequeña cuarta fuerza emergente que completa el mapa parlamentario, conllevó a la formación de un "gobierno de coalición" conformado por los dos primeros partidos mencionados, con el propósito de generar un marco de gobernabilidad adecuado. La integración del Consejo de Ministros y de algunos órganos directrices de la administración y, en el Parlamento, la aprobación del llamado "Ajuste fiscal" reflejan dicho marco político.

En el corto período transcurrido desde entonces -algo más de cien días- el Gobierno, a través de un intenso proceso de acuerdos y transacciones con los partidos políticos o sectores de éstos, ha buscado plasmar mayorías parlamentarias que permitan la aprobación de leyes de reforma en los ámbitos de la seguridad social y de la seguridad pública.

En el caso de la educación -esfera en la que existe "a priori" un mayor acuerdo nacional- el camino elegido ha sido el de la concreción de un consenso relativamente amplio para la integración del organismo rector del sistema educativo pre-universitario, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y a través de esa vía implantar los cambios que aspira a procesar en el período. Ello es posible en la medida en que la ANEP dispone de una autonomía relativamente amplia dentro de su campo de actuación, aún cuando pueden operar algunas restricciones en aspectos que requieran modificaciones normativas trascendentes o apoyos presupuestales de significación. Sin embargo, aún en estos planos la existencia de un consenso amplio puede otorgar un curso de acción favorable a las propuestas.

^{1/} El documento "Bases de diálogo en búsqueda de un gobierno nacional", presentado por el Presidente electo a los líderes de los partidos políticos a fines del mes de enero, incluyó, además, otros aspectos, tales como la reforma política, la reforma del Estado, lineamientos de acción económica y orientaciones de política de integración regional.

REFORMA DE LA EDUCACION

Introducción

En varias encuestas de opinión de cobertura urbana realizadas en los dos últimos años, la mayoría de los uruguayos opina que la educación es uno de los problemas que requiere solución más inmediata. Una mayoría de blancos, colorados y frenteamplistas coinciden en afirmar que si fueran presidentes, su primera medida sería reformar la educación.

Esta postura refleja -con la sola excepción del nivel universitario- una evaluación negativa del sistema educacional vigente. El 56% de los montevideanos y el 48% de los residentes en el interior opinan que el sistema educativo no les proporciona lo que desearían para sus hijos y el 76% de la población del país percibe un progresivo deterioro de la educación. Tal apreciación es notablemente mas negativa para la educación pública que para la privada.

Pese a ello, y quizás como resultado de los pronunciamientos políticos al respecto, el futuro de la educación es uno de los pocos temas en los cuales predomina el optimismo de los uruguayos sobre el pesimismo. El 45% de los entrevistados respondió que la educación pública funcionará mucho mejor, o mejor, en el año 2005.

La unanimidad de opinión en cuanto a la necesidad de introducir cambios sustantivos en la estructura y la gestión del sistema educativo se refleja en la altísima prioridad que otorgan todos los partidos políticos a dicho tema.

La CEPAL, a través de su Oficina de Montevideo, desempeñó un rol protagónico importante en el proceso de diagnóstico del sistema educativo uruguayo y sensibilización de la opinión pública al respecto. Los resultados de las investigaciones desarrolladas en el último quinquenio sobre los logros y problemas de la educación en los tres niveles pre-universitarios -primaria, ciclo básico liceal y bachillerato diversificado- se constituyeron en elementos de referencia permanente en los debates y se reflejaron en el contenido de las propuestas.

La educación es uno de los temas a los cuales el nuevo Gobierno ha dado alta prioridad; existe asimismo conciencia de que las reformas deben ser

abordadas con profundidad y permanencia en el tiempo, y que sus resultados sólo podrán observarse a largo plazo.

Aunque se explicita menos, también está presente el tema de la disponibilidad de los recursos necesarios para implementar las transformaciones, aspecto éste que puede ser clave, tanto para imprimir una velocidad de cambio inicial sustantiva, como para el mantenimiento de las expectativas que sustentan el alto grado de consenso existente en la actualidad. En este sentido, cabe destacar que los partidos políticos que no participan del gobierno de coalición, así como diversas fuerzas sociales, han venido insistiendo en la necesidad y factibilidad de adoptar en este campo una "política de Estado".

El inicio, en los próximos meses, de la consideración y aprobación parlamentaria del Presupuesto Quinquenal de Gastos y Recursos de la Nación, constituirá una instancia central para poner a prueba la solidez del consenso alcanzado en este campo.

Aspectos principales de la reforma

El documento "Bases de diálogo en búsqueda de un gobierno nacional" incluye una enumeración inicial de los objetivos y prioridades planteados desde el nuevo gobierno en torno a la reforma de la educación y que constituye el marco general de la misma; ellos son:

1. Búsqueda de equidad social en el desarrollo de los niños en edad preescolar. Se establece como prioritario el promover la educación preescolar para cubrir progresivamente a los niños de 4 y 5 años de edad.
2. Mejorar el aprendizaje efectivo de los escolares provenientes de hogares pobres en lo material y en lo cultural. En tal sentido, resulta prioritaria la creación de escuelas de tiempo completo privilegiando las zonas carenciadas.
3. Mejorar la calidad de la enseñanza con evaluaciones nacionales de los aprendizajes a través de pruebas objetivas, al término de Primaria, Ciclo Básico y Secundaria. Se propone aplicar el sistema de evaluación para Primaria ya incorporado al Convenio Banco Mundial-ANEP y extenderlo a los otros dos niveles.

4. Transformación de los años 7o., 8o. y 9o. en un ciclo básico común. Se asigna prioridad a la reformulación del Ciclo Básico para que sea universal y adecuado al crecimiento explosivo de la matrícula en enseñanza media, abarcando menos asignaturas que las actuales y limitándose a las básicas.
5. Diversificación y generación de formaciones de mayor especialización en el Bachillerato Diversificado. Se propone crear ciclos experimentales de bachillerato diversificado que atiendan a las variadas habilidades, aspiraciones y expectativas de los jóvenes, sin que ello signifique necesariamente limitar sus opciones futuras.
6. Formación y capacitación de docentes. Resulta prioritario encarar un vigoroso programa de capacitación de docentes; para ello se prevé: el desarrollo de centros de capacitación de profesores en el interior del país, la renovación de la red existente de Institutos de Formación de Profesores y la transformación del Instituto de Profesores Artigas en una instancia de formación de profesores para los restantes institutos y para el bachillerato diversificado.
7. Incorporación de la imagen a la enseñanza. Se plantea la creación de videotecas en liceos y otros establecimientos, el aprovechamiento de la nueva red de TV cable para difundir programas de apoyo o enseñanza paralela y la celebración de convenios con entidades públicas o privadas para la producción de materiales didácticos y de extensión cultural.
8. Formación de la juventud en computación. Emprendimiento de un proyecto nacional de capacitación en computación con la participación activa de los sectores público y privado.
9. Articulación de la enseñanza técnica con los centros de producción. Se propone realizar un esfuerzo sistemático de preparación de profesores de personal técnico y apoyo a las escuelas de administración, buscando una articulación estrecha con los sectores productivos en vista a la generación de políticas de formación profesional en los centros de producción.
10. Descentralización y organización técnica de la ANEP. Las propuestas se relacionan con: a) la modernización de la gestión, creando unidades de gestión en cada departamento y no menos de cuatro en Montevideo, integradas por servicios especializados que tengan a su cargo la totalidad de la enseñanza radicada en su jurisdicción, a cargo de un Inspector de Educación con amplias facultades de administración y gestión (gestión

"de base local"); b) la creación de un Centro de Capacitación de Administradores de Educación, con el propósito de capacitar, en un centro especializado, al personal que desempeña tareas de dirección, administración y supervisión en los servicios centrales, en las nuevas inspecciones de educación y en las direcciones de establecimiento.

11. Revisión y fortalecimiento de las funciones del Ministerio de Educación y Cultura. Corresponde al Ministerio ejercer tres cometidos principales en el contexto de la reforma de la educación: a) la función programática de definición y articulación de las grandes orientaciones a brindar al sistema educativo en todos sus niveles; b) la función normativa de análisis y propuesta en materia de organización y funcionamiento de los organismos docentes e investigativos; c) la función de seguimiento y evaluación de las políticas educativas. Para ello, habría que utilizar al máximo el actual marco legal y, en su defecto, ampliar sus funciones.

Bajo este marco, al inicio de su gestión a principios del mes de junio, las nuevas autoridades de la ANEP plantearon las prioridades educativas y el programa de acción que impulsarán en el quinquenio para lograr una mejora sustancial de la calidad de la enseñanza.

Las más altas prioridades serán asignadas a la educación preescolar y a la formación de docentes. En el primer caso, se propone aumentar la cobertura preescolar que brinda el sistema, con especial énfasis en zonas con necesidades básicas insatisfechas y en cuyas escuelas se verifican altas tasas de repetición e inasistencia.

En cuanto a la formación de docentes, se pretende crear tres centros de formación de docentes para profesores del Ciclo Básico, que es donde la necesidad es mayor; se prevé instalar el primero de ellos -un núcleo de formación en el área de matemática y ciencias- en este mismo año, en Punta del Este.

Otros aspectos en los que también se propone materializar cambios de importancia son: i) el aumento de la cobertura en escuelas de tiempo completo en zonas carenciadas; ii) la separación física de los centros docentes que imparten el Ciclo Básico de aquellos otros especializados en el Bachillerato Diversificado; iii) respecto al Ciclo Básico, el propósito es crear liceos a nivel barrial con seis horas de clase y sólo dos turnos, reteniendo más tiempo a los alumnos en el establecimiento y cumplir así una función socializadora; iv) en relación con el Bachillerato Diversificado, se plantea

establecer experiencias de bachillerato en variados campos del conocimiento, tales como la informática, el diseño, las lenguas, el comercio y las ciencias sociales; v) a nivel de la ex UTU, se propone continuar con el proyecto iniciado en la administración anterior con el BID para reconvertir la educación técnica, así como reorientar la ex UTU hacia el área de servicios (turismo, administración, comercio, computación), la que se visualiza como el sector de mayor desarrollo futuro.

En el marco de las restricciones presupuestales anunciadas por las autoridades económicas, la estrategia elegida para impulsar cambios de significación en forma relativamente inmediata parece apoyarse principalmente en la posibilidad de transferir recursos desde actividades educativas que resultan altamente onerosas -para las cuales se plantearían alternativas de menor costo- hacia aquellas a las que se otorga la más alta prioridad. En forma adicional, se confía en obtener nuevos recursos por la vía del apoyo externo, a través de préstamos del BID y del Banco Mundial.

Por último, corresponde mencionar que en relación a la necesidad de modificar sensiblemente el nivel de remuneración de los docentes -aspecto aceptado como principio general en forma unánime por todos los actores- no han existido hasta el momento, más que algunas indicaciones desde el Gobierno. Las nuevas autoridades educativas han reconocido dicha necesidad y han señalado que se proponen vincular la carrera funcional y el mejoramiento de la remuneración a la calificación profesional y a la participación en programas de capacitación y actualización. Los dirigentes de los gremios docentes, los cuales se han manifestado, en principio, conformes con la orientación general de la reforma, aunque con marcados matices, han sido coincidentes en señalar la necesidad de un considerable aumento de los recursos presupuestales y de un incremento general de los salarios previo al establecimiento de un sistema de aumentos progresivos por capacitación y competencia. Asimismo, han insistido en la necesidad de la participación de los cuerpos docentes en el proceso de reforma.

AGENDA DE REFORMAS EN SALUD

Introducción

El sector de la salud no aparece como un ámbito prioritario de reformas en la definición hecha explícita al inicio del nuevo Gobierno. Sin embargo, las autoridades del sector han hecho público los lineamientos que habrán de guiar su acción en la materia, la cual estará centrada en una reestructuración profunda del Ministerio de Salud Pública, incluida la descentralización de los servicios asistenciales que presta actualmente. En un nivel más general, se manifiesta una creciente preocupación por los serios problemas financieros que afectan a las Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada (IAMC), sistema de larga tradición en el país y que cubre actualmente cerca de la mitad de la población.

Reestructuración del Ministerio de Salud Pública

La reestructuración del MSP se asienta en dos aspectos básicos: i) la separación de la Administración de los Servicios Sanitarios del Estado (ASSE) de la estructura del MSP, pasando a ser un servicio descentralizado; ii) un proceso profundo de reestructura y coordinación de todas las actividades del MSP.

Con respecto al primer punto, es prioridad de las autoridades descentralizar los servicios asistenciales que presta ASSE, hasta llegar a una casi total independencia de gestión de los hospitales y centros de salud, los que pasarían a ser administrados por comisiones de la propia comunidad (intendencias municipales, comisiones vecinales o cooperativas médicas), supervisados bajo un estricto control de calidad, que será similar para todo servicio de salud público o privado (en el presente año comenzarían las primeras experiencias con apoyo de un préstamo del BID).

En forma paralela a la descentralización se prevé realizar cambios en relación a los ingresos y gastos de dicho sistema; para los servicios públicos se estudia la manera de que parte de los ingresos provengan de los usuarios con recursos suficientes (a precios menores que el sector privado), en tanto que respecto a los gastos se piensa en extender el sistema empleado actualmente en los Centros de Tratamiento Intensivo, por el cual los funcionarios pueden

percibir salarios similares a los de la actividad privada, en función de la productividad.

En relación con el segundo punto indicado, se busca jerarquizar la función normativa y reguladora del MSP; en particular, se intentará fortalecer la Dirección de Planificación para compensar las fallas de mercado en el servicio de salud. Asimismo, se prevé concentrar esfuerzos en las tareas orientadas a la salud de toda la comunidad, básicamente las relacionadas con el control epidemiológico -incluyendo la prevención- y el control de calidad de toda actividad pública o privada relacionada con la salud y de los productos utilizados. Los programas prioritarios de salud que encara el MSP comprenden la salud materno-infantil (principalmente, el control de embarazadas y partos), los problemas de la juventud (accidentes y SIDA) y la situación del adulto mayor.

Corresponde señalar que parte de los propósitos reseñados contarán para su implantación con el apoyo de préstamos del Banco Mundial y el BID, ya aprobados o en proceso de aprobación, los que están orientados a: i) el fortalecimiento del MSP en las tareas de contralor y supervisión en las áreas pública y privada; ii) trabajos relacionados con los programas prioritarios, la prevención y la promoción de la salud; iii) el apoyo a la realización de estudios de racionalización y mejoramiento de la gestión del sistema mutual.

Problemas financieros del sistema mutual

Los serios problemas financieros que afectan a las Instituciones de Asistencia Médica Colectivizada (IAMC) -conocidas bajo la denominación genérica de "mutualistas"- constituye un segundo tema importante de la agenda social en materia de salud. Estas instituciones conforman la base del sistema de atención de la cobertura poblacional y se financian con una cuota mensual igual que pagan sus afiliados independientemente de sus ingresos, la que se sitúa actualmente en alrededor de 45 dólares. Aún cuando en las décadas anteriores estas instituciones vieron afectados sus equilibrios financieros por un fuerte envejecimiento de la matrícula, la extensión del régimen DISSE a importantes sectores de la actividad económica en la segunda mitad de los años ochenta, trajo consigo una importante incorporación de nuevos afiliados, principalmente de edades jóvenes y la consolidación del sistema en el interior del país.

En la actualidad, la mayor parte de estas instituciones estarían llegando a límites irreversibles de desfinanciación, lo que podría afectar la existencia

misma de muchas de ellas. Las autoridades del Ministerio de Salud Pública, que han manifestado su preocupación por este problema, entienden que el mismo se originó con la vigencia del convenio que estableció nuevas retribuciones del personal médico y de las especialidades anestésico-quirúrgicas, a partir de 1993. En el presente año debe renegociarse dicho convenio entre las mutualistas y los gremios médicos.



REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

La reforma del sistema de la seguridad social constituye uno de los objetivos prioritarios del actual Gobierno, el que en tal sentido elevó al Parlamento un Proyecto de Ley -aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de junio de 1995- que introduce cambios conceptuales importantes en relación al régimen actual.

Cabe recordar que el sistema vigente está afectado por una multiplicidad creciente de problemas, entre los cuales, los cambios en la estructura demográfica; la compleja superposición de leyes -muchas de ellas sin base financiera- dictadas en el curso de los años, extendiendo beneficios o creando causales jubilatorias anticipadas; el deficiente gerenciamiento; y, la evasión sistemática de los aportes, constituyen los más notorios. Esta situación ha generado la necesidad de una asistencia financiera del Estado -permanente y creciente- al sistema de seguridad social, la cual alcanza valores en el presente que muy difícilmente puedan mantenerse.

Pocos uruguayos dudan que las transferencias que debe hacer anualmente el gobierno para mantener el actual sistema de previsión social constituyen uno de los frenos más importantes al desarrollo de las capacidades competitivas del país en el nuevo escenario internacional (en 1994, el desfinanciamiento de la seguridad social fue de 1090 millones de dólares que implicó un aporte del estado del 7% del PBI).

En una encuesta levantada en junio de 1995, la mayoría está de acuerdo en que el sistema jubilatorio funciona mal y el 74% de los respondientes (principalmente entre los más jóvenes, los más educados y los activos) declara que habría que reformarlo. Sin embargo, entre los que tienen opinión al respecto y contestan las preguntas en este campo, son más los que declaran que el proyecto de reforma del sistema previsional que está surgiendo de los acuerdos entre los distintos partidos políticos no es bueno y que sería mejor que fracase (38% que fracase versus 26% que se apruebe. El 36% restante son los que no saben o no contestan.) y, que de convertirse en ley, empeorará la situación de los actuales y los futuros jubilados. En este sentido, hay una clara diferencia de opinión según la edad. Los jóvenes muestran una actitud mucho más positiva que los viejos hacia la reforma propuesta.

En el pasado reciente, se plantearon diversos proyectos de reforma, en torno a ninguno de los cuales fue posible alcanzar un consenso significativo que permitiera materializar cambios de trascendencia en el sistema previsional.

Características del proyecto de reforma

El proyecto de ley en actual consideración parlamentaria posee las siguientes características principales:

1. Establece un sistema mixto de reparto solidario y de ahorro individual. Es decir, que al actual sistema colectivo de reparto agrega un sistema de ahorro individual obligatorio conformando a futuro un mecanismo de prestaciones combinadas: una parte por el primer sistema -universal- y otra complementaria -si correspondiera- por el sistema de ahorro individual.
2. Autoriza al sector privado a participar en la administración de fondos previsionales. Bajo determinadas condiciones y controles, la administración de los fondos de ahorro previsional se ejercería se ejercería por personas jurídicas de derecho privado pertenecientes tanto a instituciones públicas -incluido el Banco de Previsión Social (BPS)- como privadas.
3. Procura diferir la edad de retiro, a través de dos mecanismos. Por una parte, aumenta gradualmente la edad de retiro de las mujeres, hasta igualarla con la de los hombres, en un plazo de ocho años; por otra, incentiva la permanencia en actividad hacia mayores edades, mediante una fuerte reducción de la tasa de reemplazo, la que se fija en el 50% para quienes se retiren con el mínimo de edad (60 años) y de aportación (35%), bonificando con porcentajes crecientes la postergación de pasaje a la situación de pasivo.
4. Modifica el criterio para el cálculo del sueldo básico jubilatorio, extendiendo el período a considerar. Establece que se realizará sobre la base del promedio de los salarios percibidos en los últimos diez años, actualizados por el Índice Medio de Salarios, siempre que no exceda en más de 5% al del promedio de los veinte años de mayor cotización.
5. El sistema proyectado sería de aplicación universal, comprendiendo en lo inmediato a los afiliados al BPS, abarcando obligatoriamente a todos

los afiliados al BPS, abarcando obligatoriamente a todos los afiliados activos menores de 40 años de edad y en forma opcional a los mayores de esa edad.

6. Establece un régimen de transición al que quedarían incorporados los afiliados activos que no optaran por el nuevo sistema. Sólo quienes hayan configurado la causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996, podrían jubilarse por el régimen anterior u optar, eventualmente, por el régimen de transición.
7. El nuevo sistema no afectará los derechos adquiridos por los actuales jubilados.
8. Establece un nuevo régimen de pensión a la vejez y por incapacidad, mediante una prestación asistencial no contributiva, que se aplicará a las personas mayores de 70 años o que tengan una incapacidad absoluta y permanente, en ausencia de derechos a acceder al sistema previsional; se atendería exclusivamente con fondos de Rentas Generales, independientes del sistema previsional.

Aspectos institucionales del proyecto

A efectos de la operación de sistema mixto de reparto solidario y de ahorro individual que establece el proyecto, los salarios de aportación se dividen en tres niveles de ingreso, los que comprenden la suma de los mismos, en todas las actividades que el trabajador desarrolle dentro del campo de aplicación del nuevo sistema. Dichos niveles de ingreso quedarían definidos por los tramos de hasta \$5.000 (aproximadamente, 800 dólares), de entre \$5.000 y \$15.000, y de más de \$15.000 (valores de mayo de 1995, ajustables por el Índice Medio de Salarios). Para cada uno de estos niveles se define la modalidad del sistema.

El primer nivel daría origen a una prestación básica del sistema que seguiría siendo administrativo pro el BPS, bajo la forma de un sistema colectivo de reparto. Comprendería a todos los afiliados activos pro sus ingresos salariales de hasta \$5.000. Los afiliados menores de 40 años de edad podrían optar por destinar el 50% de sus aportes personales al sistema de ahorro, con lo que conservarían el derecho a percibir el 75% de todas las prestaciones correspondientes al sistema de reparto. La prestación básica de este sistema se financiaría por los aportes personales hasta los \$5.000 (salvo opción para menores de 40 años de edad), la totalidad de los aportes

personales sobre ingresos salariales hasta \$15.000, los tributos con afectación específica y las transferencias que pudiera realizar el Gobierno Central al BPS.

El segundo nivel daría origen a una prestación que se financiaría exclusivamente con aportes personales. Comprendería a todos los afiliados activos por el importe de los sueldos comprendidos entre más de \$5.000 y \$15.000 y por el monto que exceda los \$5.000; asimismo comprendería a quienes percibiendo un ingreso inferior, optaran por el sistema de ahorro. Tendría carácter obligatorio para los afiliados menores de 40 años, y sería opcional para los mayores de 40 años, por el monto de los sueldos que exceda los \$5.000. La administración de los ahorros se haría por personas jurídicas de derecho privado, pertenecientes a instituciones públicas o privadas, las que tendrían como cometido exclusivo la administración de los ahorros que allí se depositaran. Las Administradoras de Fondos de Ahorro previsional (AFAP), actuarían bajo la supervisión del Banco Central y deberían invertir los fondos de sus afiliados con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. El espectro de colocaciones autorizadas abarcaría valores públicos, depósitos en entidades financieras, valores de inversiones con garantía bancaria, y colocaciones en instituciones públicas o privadas a efectos de conceder préstamos personales. De acuerdo con la esperanza de vida a la edad de retiro, los fondos acumulados generarían una prestación durante la vida del jubilado. El afiliado estaría cubierto por los riesgos de imposibilidad física y sus familiares con derecho a pensión lo estarían por el fallecimiento del afiliado.

El tercer nivel posibilitaría que el afiliado disponga de libertad para optar entre ahorrar y no ahorrar por el excedente sobre los \$15.000.

Si bien los aspectos reseñados constituyen los componentes centrales del proyecto de reforma en razón de los cambios conceptuales que involucran, el proyecto incluye también otras modificaciones de no menor significación en las perspectivas de las características prevalecientes e el sistema vigente y de las expectativas de distintos grupos etarios en relación a los beneficios esperados ante una relativamente cercana proximidad a la instancia de acceso a la situación de pasividad.

Dichas modificaciones se relacionan con las condiciones para acceder a la jubilación, los topes máximos y mínimos de los haberes jubilatorios y, principalmente, las características del régimen de transición.

Respecto a las condiciones para acceder a la jubilación, se establecería una edad mínima de 60 años, tanto para hombres como para mujeres (en el caso de las mujeres se incrementa alcanzar el valor indicado en el año 2003) y 35 años de aportación. En esas condiciones la prestación del sistema

quedaría fijada en el 50% del sueldo básico jubilatorio, en tanto que por cada año que exceda los 35 de aportes se incrementaría ese mínimo en 0,5% hasta un máximo de 2,5%; se bonificaría también un 3% por cada año de trabajo después de los 60 años de edad y 35 de aportes, con un máximo de 30%. De esta forma, se alcanzaría el tope máximo de pasividad que quedaría fijado en el 82,5% del básico jubilatorio (\$4.125; aproximadamente, 660 dólares) al combinar 70 años de edad y 50 de aportación.

En cuanto al tope mínimo de pasividad, al configurarse la causal común (60 años de edad y 35 de cotización), sería de \$550 (aproximadamente, 90 dólares), valor que aumentaría en un 12% por cada año en que se difiriera la edad de retiro hasta un máximo de 10 años.

El régimen de transición comprendería a todos los afiliados activos de más de 40 años de edad, que no configuraran causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996, y que no optarán por incorporarse al nuevo sistema. Si bien todos los hombres de entre 40 y 59 años de edad y todas las mujeres de entre 40 y 54 años de edad podrían quedar potencialmente incluidos en el régimen de transición, no resulta difícil conjeturar que su conformación final mostraría una muy fuerte concentración en los tramos de edades más altas de ambos grupos, en razón de las mayores expectativas que podrían tener los activos más jóvenes de alcanzar entre 15 y 20 años de aportes en el nuevo sistema que incluye la posibilidad de capitalización individual.

El régimen de transición establecería una muy rápida convergencia hacia el nuevo sistema, principalmente en tres aspectos: i) se aumentaría la edad de retiro de la mujer, aspecto ya señalado; ii) se reducirían las tasas de reemplazo según edades y años de aportación; y iii) el período de referencia para el cálculo del sueldo básico jubilatorio pasaría a ser de 10 años; en los dos últimos aspectos, a partir del año 1997. En razón de ello, los activos varones entre 48 y 58 años y mujeres entre 45 y 53 años -en ambos casos en forma aproximada- serían quienes verían mucho más dificultada su opción entre el régimen de transición y el nuevo sistema. Para estos grupos, el costo social de la reforma estaría dado por la magnitud de la brecha que se crearía entre las expectativas potenciales de beneficios en el sistema vigente -en el que no tendrían ninguna posibilidad de permanecer- y las reales que brindarían las dos alternativas de opción.

Estos últimos aspectos estarán casi seguramente presentes en el proceso de discusión parlamentaria y no debería descartarse que constituyan un ámbito privilegiado de introducción de ajustes y modificaciones al proyecto.

Posiciones y discusiones respecto de la reforma

El nuevo proyecto a consideración del Parlamento contaría aparentemente con la totalidad de los votos de los dos partidos políticos (Partido Colorado y Partido Nacional) que conforman el "gobierno de coalición", aún cuando al interior de los mismos existen sectores que postulan la necesidad de una mayor profundización de la reforma. Ello viabilizaría la aprobación del proyecto, aunque no se descarta la introducción de ajustes o modificaciones parciales en el proceso de discusión en cada una de ambas Cámaras.

En un contexto más amplio, se constata la existencia de un muy fuerte disenso social en torno al proyecto, al punto que a mediados del mes de junio se cumplió un paro general de 24 horas en la actividad nacional, dispuesto por la central sindical. Asimismo, se ha formado un "Movimiento en defensa de los principios de la seguridad social" con el propósito de aunar acciones en contra del proyecto gubernamental de reforma. La principal fuerza política opositora - el Encuentro Progresista- ha adoptado una posición contraria al proyecto aunque a su interior existen diferencias respecto a la actitud a asumir en las negociaciones durante el tratamiento parlamentario del mismo. Los aspectos principales de crítica al proyecto son la no universalidad de la reforma (no incluye en forma explícita las Cajas Militar y Policial), la rebaja sustancial de los derechos jubilatorios y la participación privada en la administración de fondos previsionales.

Cabe señalar que la entidad que representa los intereses empresariales de la industria (Cámara de Industrias del Uruguay) y la central sindical (PIT-CNT) abordaron conjuntamente el análisis de los problemas de la seguridad social a través de varias jornadas celebradas hacia finales del mes de mayo. Al cabo de ellas, emitieron un extenso documento en el que dieron cuenta de las coincidencias entre ambas gremiales, respecto a la necesidad de reformar la seguridad social y de asegurar la participación de todos los sectores sociales en la discusión del proyecto de reforma, así como en que se debe apuntar a un régimen que sea justo, contribuya a eliminar la evasión, no genere desequilibrios financieros (globales e intersectoriales), no cree distorsiones y no contemple privilegios. Dicho documento explícita, asimismo, las diferencias de enfoque existentes, las principales de las cuales giran en torno a las características que debiera tener el nuevo sistema: régimen de reparto con capitalización colectiva, instituciones públicas y de derecho público, y captación de ahorro en los sectores de altos ingresos, constituyen los aspectos básicos de la posición sustentada por la central sindical; régimen de capitalización colectiva e individual, e instituciones públicas, de derecho público, mixtas y

privadas en régimen de competencia, son los elementos que considera relevantes la Cámara de Industrias.

El sector empresarial en su conjunto, a través del Consejo Superior Empresarial -conformado por las principales gremiales patronales- ha insistido permanentemente en la necesidad de una reforma de gran alcance profundidad, centrada en una fuerte participación del sector privado en la administración de los fondos previsionales, la que es considerada fundamental para revitalizar el ahorro.

Cabe reseñar asimismo algunas reacciones desde distintos organismos internacionales, que reflejan una primera opinión de los mismos, en torno a la propuesta gubernamental. Una evaluación preliminar efectuada por funcionarios del Banco Mundial y comunicada posteriormente al Gobierno identificó virtudes y defectos de la iniciativa; la eliminación del carácter explosivo del actual déficit del sistema en el mediano plazo, se menciona como el principal beneficio de la eventual reforma, en tanto que se critica el hecho de que tendrá pocos efectos sobre el ahorro y no producirá efectos fiscales en el corto plazo, en la medida en que se reconocerán los derechos adquiridos por los actuales cotizantes. A nivel de las autoridades del FMI, el proceso es observado favorablemente, en el contexto de las resistencias que el tema genera entre vastos sectores de la ciudadanía, lo que conlleva a admitir las dificultades existentes para la implementación de una reforma. Por último, en el caso del BID, su Presidente comprometió el apoyo del organismo para financiar el período de transición entre el actual sistema y el que se establezca.

Finalmente, resulta apropiado incorporar dos aspectos que complementan el complejo escenario en que se desenvuelve la discusión del proyecto; ellos son: el carácter de las respuestas en las encuestas de opinión pública que abordan el tema de la seguridad social y los riesgos políticos que afronta la aprobación de una ley de reforma del sistema vigente. En relación con el primer aspecto, una encuesta nacional aplicada en el mes de mayo (Encuesta Vox), mostró que 75% de los encuestados considera que el sistema de seguridad social debe ser reformado -40% porque las jubilaciones son escasas y 22% porque el sistema es deficitario, en tanto que pocos consideran que haya que cambiarlo por injusto, corrupto o costoso-; el 60% opina que los aportes son excesivos mientras un 22% cree que son justos. El 84% de los encuestados no está de acuerdo con aumentar la edad de retiro y el 56% cree que aunque no haya reforma, se seguirán pagando las jubilaciones. Por último, un 45% de los encuestados cree que se reformará el sistema, en tanto que un 36% cree que no se reformará.

Respecto a los riesgos políticos que afronta la aprobación de una ley de reforma, el principal de ellos está dado por la posibilidad que establece la Constitución de que a través de un referéndum -que se convoca mediante recolección de firmas de los ciudadanos- que pueda derogar la norma total o parcialmente, o que mediante un plebiscito -convocado de igual forma- puedan introducirse cláusulas en el texto constitucional que invaliden la reforma. Este último mecanismo podría recién aplicarse en forma simultánea con el acto eleccionario, en noviembre de 1999.

REFORMA DE LA SEGURIDAD PUBLICA

En una encuesta realizada en junio de 1994, los uruguayos expresaron que la delincuencia debería ser el primer problema en la agenda de gobierno. Un año después, el 84% de los montevideanos decían que el país era más violento que 10 años atrás. Hay algunas bases para este sentimiento. Las rapiñas (hurtos con violencia) aumentaron en Uruguay en un 78% en los últimos 7 años. Un 41% de los habitantes de Montevideo ha sufrido robos o intentos de robos en los últimos diez años y un 56% fue víctima de un acto violento. Paralelamente, hay desconfianza hacia la labor policial. Casi un 60% de los uruguayos manifestaban en junio de 1995 que confiaban poco o nada en la policía. Ello se debe en parte a la eficacia de su acción, ya que en los 20 últimos años el esclarecimiento de delitos cayó un 50%. Todos estos hechos abonan la existencia de un sentimiento generalizado de inseguridad pública.

La aprobación de nuevas normas con el propósito de elevar el umbral de seguridad pública en el país fue considerada como un objetivo de máxima prioridad por el nuevo Gobierno. En tal sentido, en los primeros meses de su actuación, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana; en el proceso de discusión y aprobación en cada una de ambas Cámaras fueron introducidas varias modificaciones al proyecto original, siendo aprobada, finalmente, la ley por muy amplias mayorías parlamentarias.

La nueva norma, que entró en vigencia a fines del mes de julio de 1995, agrava -en algunos casos muy fuertemente- las penas para los delitos de violación, amenazas y soborno; crea nuevas figuras delictivas como el copamiento (rapiña con privación de libertad, que será castigado con penas de 8 a 24 años de cárcel) y la receptación (que involucra al reduccionista de bienes hurtados); agrega elementos al proxenetismo, para prevenir y castigar principalmente el tráfico hacia el exterior; impone restricciones al régimen de excarcelación y establece condiciones más severas para la concesión de libertades transitorias; y, permite la reclusión de menores peligrosos (de 16 años o más) en establecimientos de seguridad separados de los mayores, bajo responsabilidad del Instituto Nacional del Menor.

En relación a la violencia doméstica, autoriza a la Justicia a actuar de oficio en los casos de traumatismo o lesiones ordinarias cometidas con abuso de las relaciones domésticas o de la cohabitación, estableciendo penas de 6 a 24 meses de prisión y condiciones agravantes en el caso de que las víctimas sean mujeres, ancianos o discapacitados. Con el propósito de frenar la violencia en los espectáculos deportivos, musicales y públicos en general, establece penas de prisión para los participantes en cualquier tipo de riñas que

se generen en tales circunstancias, las que se verán agravadas si en ellas se produjeran lesionados o muertos.

Finalmente, eleva las penas en los casos de tentativa de homicidio, violación, rapiña, lesiones, extorsión y secuestro hasta las dos terceras partes de las penas correspondientes al delito consumado, y establece, asimismo, que los delitos de homicidio, lesiones y atentados cometidos contra funcionarios policiales sean considerados como circunstancias agravantes.



NACIONES UNIDAS