

Comentarios de la Delegación del Frente Amplio a los Borradores de Diagnóstico:

- **V2: Documento de trabajo elaborado bajo responsabilidad de la Presidencia de la CESS**
- **V3: Documento de trabajo elaborado bajo la responsabilidad de la Presidencia de la CESS, con la colaboración de la Secretaría Técnica sobre la base de los avances de las 5 subcomisiones de Trabajo**

En función del Plan de Trabajo propuesto por la Presidencia de la CESS¹, acompañado por nuestra delegación, se cumplieron las siguientes instancias:

- **Con fecha 04/02** se envió a los miembros de la CESS el Borrador V2, conjuntamente con un Anexo sobre “Regulación y Supervisión en la Seguridad Social”.
- **Entre el 9/02 y el 19/02** se llevó a cabo el proceso de trabajo en subcomisiones. Nuestra delegación participó en 4: Bloque General, Régimen General (BPS), Pilar 2, y Servicios de Retiro Militar y Policial.

En esta etapa, tomando en cuenta lo expresado por nuestra delegación en las sesiones de la CESS de 29/01 y 03/02², realizamos comentarios, observaciones, y planteamos ajustes al Borrador V2. También se solicitó información relevante que entendemos que servirá para enriquecer el documento final³.

- **Con fecha 24/02** se envió a los miembros de la CESS el Borrador V3, conjuntamente con sus Anexos. En sesión de la CESS del mismo día se acordó comenzar con la etapa final del Plan de Trabajo aprobado el 02/03, la cual se realizaría a partir de esta versión del Borrador.

Los comentarios realizados a continuación, son el resultado de un análisis colectivo efectuado junto con la Comisión de Seguridad Social del Frente Amplio conformada a estos efectos, con base en lo avanzado respecto al Borrador V2 y en el escaso tiempo transcurrido desde la recepción del Borrador V3.

En función de lo expresado por nuestra delegación en las sesiones de la CESS de fecha 29/01 y 03/02⁴, se estudió –en la medida que lo permitieron los acotados tiempos disponibles-, la evidencia cuantitativa, la descripción que la acompaña y sus valoraciones. También se evaluó la información adicional necesaria para el diagnóstico en algunas partes centrales del Borrador, la cual fue oportunamente pedida en el marco de las subcomisiones de trabajo en las que participamos.

Del análisis realizado surgieron algunos aspectos que pueden, en términos conceptuales y generales, ser compartidos, así como otros, de sustancial importancia para nosotros, que no lo son. También se identificaron algunos puntos donde aún está pendiente la incorporación de información relevante y consideraciones al respecto, la que se integraría hacia la etapa 3 definida en el Plan de Trabajo citado, a desarrollarse a partir del 02/03.

Cabe destacar que, como se puntualizara, nuestra participación en la etapa 2 se circunscribió a colaborar en la revisión de que el Borrador constituyera un documento idóneo para iniciar la discusión, por lo cual, aunque se realizó un análisis detallado de los contenidos del Borrador, nuestra posición sobre el mismo surgirá del análisis integral, donde corresponde considerar el

¹ Acta N°21.

² Actas N°21 y 22.

³ La misma se detalla en referencias al pie, más adelante en este documento.

⁴ Ver Actas N°21 y 22.

documento como un todo, cuyas diferentes partes componentes se estructuran alrededor de un hilo conductor que subyace al análisis y que es central en su valoración.

A nuestro juicio, un diagnóstico cuyo proceso implica diversas etapas⁵, **no es sólo una descripción.** De hecho, *“la síntesis descriptiva perseguiría disponer de todas las evidencias relevantes de la situación de necesidad social, habiendo despejado aquella información que no resulta significativa para comprender las necesidades sociales y, por consiguiente, esta síntesis no consistiría en una mera recopilación de datos”.*

No encontramos en los borradores el hilo conductor de la descripción, es decir la variable o variables que se priorizan y a partir de las cuales se organiza el análisis. Tampoco se explicita cual es la imagen objetivo que guía la presentación de los datos, lo que dificulta identificar por qué se analizan algunas alternativas y otras no. Tampoco conocemos aún (porque no consta en los Borradores) el papel que el Gobierno le asigna a los objetivos de la Seguridad Social y en qué medida, la información contenida en los Borradores, y aquella que fue dejada afuera, se condicen con éstos.

Entendemos que un diagnóstico adecuado debería ayudarnos a comprender que tan distantes nos encontramos de la imagen objetivo que pretendemos para el sistema, de modo de orientarnos en los ajustes y modificaciones a realizar para acercarnos a dicho objetivo. En el borrador de diagnóstico no termina de resultar claro cuáles son los objetivos que pretendemos del sistema y en qué medida los estamos logrando concretar o no. De esta forma, el diagnóstico tiende a orientarse principalmente al fenómeno de sostenibilidad financiera.

Asimismo, entendemos que la etapa diagnóstica debería cuantificar, y no sólo enumerar, algunos de los desafíos que se detallan. A vía de ejemplo, existen cuantificaciones de relevancia que no se encuentran en los Borradores, o se encuentran en forma insuficiente:

- No se profundiza en cuantificar aspectos referidos a los efectos distributivos que se derivan de los aportes de recursos públicos (rentas generales y tributos afectados) en cada uno de los sistemas contributivos para atender sistemas de prestaciones contributivas. La falta de cuantificaciones actualizadas rigurosas acerca de estos efectos impide apreciar uno de los aspectos más relevantes relacionados con los vínculos entre la sostenibilidad financiera y la equidad con que se aplican los recursos del Estado para atender los sistemas contributivos de seguridad social.
- No se avanza en el análisis de cómo interactúan entre sí los diferentes pilares: contributivo y no contributivo, y al interior de las contributivas. No se avanza en el análisis integral del sistema que contemple los estrechos vínculos que existen entre los esquemas de financiamiento de los componentes contributivos y no contributivos de las prestaciones del BPS. Esto es, no se analiza en qué medida las modificaciones introducidas en las diferentes pensiones contributivas impactan sobre las demás o sobre la trayectoria de las pensiones no contributivas. En particular, los Borradores no incursionan en la consideración de las interrelaciones que existen entre la realidad en materia de densidad de las cotizaciones y el esfuerzo que realiza el Estado para sostener el sistema de prestaciones no contributivas. Las implicaciones distributivas de estas dimensiones son evidentes y, lamentablemente, no han sido tenidas en cuenta en el análisis, siendo una de las cuestiones más relevantes que debería abordarse en el marco de un proceso coherente de reforma de la seguridad en que pretendan preservarse uno de los componentes más importantes del sistema que impiden el predominio de efectos regresivos en el conjunto de prestaciones servidas por el BPS.

⁵ Síntesis descriptiva, Análisis causal, interpretación y conceptualización de las necesidades sociales y evaluación y pronóstico de necesidades sociales. file:///C:/Users/Administrador/Downloads/39550-Texto%20del%20art%C3%ADculo-66347-1-10-20131220.pdf

Como reflexión general, entendemos que los Borradores se centran principalmente en la dimensión de la sostenibilidad financiera del sistema, que, si bien es importante, no puede ser valorada en forma aislada. Una mirada más comprensiva, implicaría incorporar el concepto de **sostenibilidad social** al análisis del sistema: cuánta gente es incluida y protegida y cómo es protegida, y en qué medida el sistema de seguridad social responde a las expectativas de la población, y por lo tanto, goza de un respaldo de la sociedad que le garantice su continuidad futura, con independencia de los cambios políticos. Dicha mirada es imprescindible para garantizar el cumplimiento de un derecho humano fundamental como es la seguridad social y que hace a la protección de la gran mayoría de los uruguayos.

En este sentido, en nuestra opinión, se destaca reiteradamente la invocada generosidad de las prestaciones como una de las causantes principales de la falta de sostenibilidad financiera. Esto es particularmente notorio en el Borrador V2, y aunque matizado, subsiste en el Borrador V3, en la medida que hay un énfasis excesivo en algunos indicadores como los referidos al equilibrio individual de subsistemas que, por su definición, son de prestación definida y financiación colectiva (solidaria), y por lo tanto, suponen la redistribución de recursos en la sociedad, como lo marca el art.67 de la Constitución al imponer la asistencia financiera del Estado en la medida necesaria. Asimismo, plantea que el régimen administrado por el BPS era un régimen equilibrado, Ley Nº 16.713 mediante, y que su desequilibrio, en gran medida, deriva de la gestión que se realizó de él en los últimos 15 años.

Para nosotros, un régimen equilibrado es un régimen que contempla a cabalidad las dimensiones relevantes de un régimen previsional (cobertura, o sea, cuántas personas son protegidas; suficiencia, o sea, cómo son efectivamente protegidas esas personas; y sostenibilidad financiera, o sea, cómo se financia y mantiene el sistema con el aporte de toda la sociedad y en particular de los que más tienen y pueden), y que cumple, un rol relevante en la distribución del ingreso y las oportunidades. En este sentido, el mismo debe brindar un correcto aseguramiento de todos los trabajadores, más allá de su capacidad contributiva individual, para evitar pérdidas significativas de ingresos frente a diferentes riesgos y contingencias que enfrentan a lo largo de la vida. Muchas de estas medidas tienen impacto financiero, pero son imprescindibles para alcanzar un mejor resultado en términos de su sostenibilidad social. Centrar los desafíos de la reforma que se pretende llevar adelante, priorizando de forma desbalanceada la dimensión de sostenibilidad financiera (como lo hemos dicho, pensando sólo en que cierren las cuentas), podría redundar en una reforma que excluyera colectivos importantes de trabajadores, o que, sin excluirlos, los atendiera por una vía que no contemple el necesario carácter redistributivo que debe tener, a nuestro juicio, la seguridad social.

A continuación, y sin perjuicio de lo ya dicho, se realiza un análisis de algunos de los conceptos más relevantes.

En términos conceptuales, y generales, compartimos los siguientes aspectos:

- Que el envejecimiento de la población y las repercusiones de la implementación del cambio tecnológico en el mundo del trabajo, en forma más acelerada y aún en proceso, constituyen indudables desafíos frente a los cuales corresponde articular respuestas.
- La necesidad de abordar reformas estudiadas, consensuadas, periódicas del régimen previsional – mejor dicho, de continuar haciéndolo –, reformas que paralelamente contemplen no sólo los objetivos relativos a la sustentabilidad financiera, sino que pongan acento en la protección y garanticen los niveles de suficiencia acordes (y eventualmente alguna mejora específica), que son los que las dotan de sustentabilidad social.

No obstante, la pertinencia de analizar reformas de esta naturaleza y la disposición a trabajar en ello sin dilaciones – como venimos haciendo – no implica, en modo alguno, que

las mismas deban realizarse con esta “celeridad” ni con las urgencias que surgen del Borrador y de los propios plazos fijados por la LUC (Ley de Urgente Consideración). A nuestro juicio y como lo ha demostrado en la práctica nuestra fuerza política desde el ejercicio del gobierno, así como la experiencia internacional, las reformas de seguridad social requieren ponderación, gradualidad, tiempo y diálogo social, y para todo ello hay sobradas condiciones en nuestro país.

- La necesidad de fortalecer la institucionalidad respecto a la gobernanza, regulación y supervisión del sistema previsional. Sin perjuicio de ello, a estos efectos debería considerarse el análisis de las normas constitucionales y legales con directa incidencia en el tema (e insoslayables en el caso de las constitucionales). Así, por ejemplo, los artículos 195, 191 a 193 y 197 de la Constitución, relativos a la creación del BPS, su desempeño y contralor; el artículo 211 de la Constitución, atinente a la intervención del Tribunal de Cuentas, y la disposición especial E de la Constitución, así como el artículo 238 y siguientes de la ley N° 18.172, relativos al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la Dirección Nacional de Seguridad Social, respectivamente. Y además de ello, la realidad nacional y la experiencia histórica de gestión y participación social en la misma, destacada internacionalmente por diversos organismos competentes.

Existen puntos donde aún se está incorporando información⁶. El análisis descriptivo y sus valoraciones podrían sufrir modificaciones cuando se cuente con la totalidad de la misma. En esta situación se encuentran los puntos relativos al Régimen de Ahorro Individual Obligatorio, y en particular lo relacionado con el seguro de invalidez y fallecimiento y la etapa de desacumulación (pago de una renta vitalicia previsional por parte del BSE).

En la etapa de desacumulación entendemos que la información que solicitamos incorporar es sustancial para poder valorar cabalmente el funcionamiento actual, y por tanto identificar los desafíos. Asimismo, fue clave el intercambio con el BSE y otros miembros de la Comisión, al que concurrimos a efectos de intercambiar sobre dicha solicitud. Particularmente, la efectiva evaluación de una situación de “sostenibilidad”, con estrecha relación sobre la “contingencia fiscal” y otras medidas similares, requiere de estimaciones cuantitativas (ítem 60 y 64 del Borrador V2 y V3, respectivamente).

Finalmente, en el marco del análisis referido inicialmente, surgen una serie de aspectos que no son compartidos, y que se detallan a continuación.

- **No se comparte la óptica de análisis que se adopta sobre ciertas medidas administrativas, cambios normativos o una combinación de ambos, implementados en el**

⁶ Parte de esta información fue solicitada por nuestra delegación, con vistas a mejorar el borrador de diagnóstico y posibilitar un análisis ecuaníme de la evidencia. En este sentido, sin ser exhaustivos se solicitó: discriminación y evolución de afiliaciones a AFAP asignadas de oficio respecto de aquellas en que el afiliado eligió la Administradora, evolución de las comisiones de administración, del ROE y ROE distribuible por AFAP. Asimismo, respecto de la etapa de desacumulación se solicitó incorporar información relevante para un cabal diagnóstico del seguro tanto de invalidez y fallecimiento como de renta vitalicia, lo que permitiría detectar los desafíos que deben ser solucionados, de cara a la maduración del sistema. Entre otra información relevante se solicitó incorporar la evolución pasada del resultado del seguro de invalidez y fallecimiento y del seguro de renta vitalicia, en términos absolutos y respecto del resultado total del BSE. Éstos deben incorporar no sólo el resultado técnico, sino la parte correspondiente (real o estimada) de los resultados financieros que son relevantes en estos seguros, dado que son seguros de largo plazo. Asimismo, se solicitó una estimación para los próximos 20 años, y bajo el supuesto que se mantiene la normativa actual, de la evolución de las primas y las reservas de cada uno de estos seguros. Finalmente, se solicitaron una serie de puntos como incorporar a la descripción la presentación realizada por el BSE en términos cuantitativos, y cuestiones relativas a la reglamentación presente (y pasada) de la normativa aplicable en la materia, particularmente las medidas tomadas en 2018, sus impactos y los desafíos aún pendientes en la materia.

Régimen General del BPS. Éstos no sólo se fundamentan desde el punto de vista de la protección social por la necesidad de dar adecuada cobertura, especialmente a ciertos colectivos vulnerables (mujeres, trabajadoras domésticas, trabajadores históricamente excluidos, cuentapropistas e independientes, etc.), sino que se implementaron para cubrir, superar o paliar deficiencias que se derivan de la Ley Nº 16.713 y que vulneran derechos de trabajadores, que se presume (con razón fundada) que aportaron un número importante de años. La fundamentación de los cambios en base a la necesidad de extender la cobertura, fue incluida en los Borradores V2 y V3, a raíz de la solicitud de varias delegaciones entre las que se cuenta la nuestra. La segunda dimensión señalada no se incluyó en el análisis. Visto así, el Borrador V2 presenta cierta inconsistencia, dado que si bien pondera la extensión de la cobertura como un logro que es imprescindible mantener (ítem 10 de ambos Borradores), juzga con apreciaciones no compartibles algunas de las medidas implementadas que están en la base del mismo. Aunque el Borrador V3 matiza algunos de estos aspectos⁷, entendemos que aún son de recibo los siguientes señalamientos:

Reglamentación de la valoración de la prueba de servicios en BPS. En el Borrador V2 -con la redacción modificada en la subcomisión 2- se afirma que *“En 2006 el Directorio del BPS dispuso un cómputo administrativo presuntivo de servicios anteriores al 1° de abril de 1996, mediante declaración jurada (RD 43-1/2006 -conocida como Comunicado 42-). Entendemos que esas afirmaciones son erróneas. El Directorio no estableció un “cómputo presuntivo” por declaración jurada (como lo hizo el Decreto-Ley 14.809 de 1978 y leyes anteriores), sino que, como dice en sus fundamentos la RD citada, “como nuevo criterio de valoración de la prueba debe aceptarse que cuando se dan determinadas circunstancias como la existencia de un período extenso de actividad de un afiliado con vocación jubilatoria, ello habilita a la realización de un juicio lógico de quien valora la prueba de todos sus servicios, en virtud del cual se considera como cierto o probable el cumplimiento efectivo de la totalidad de los mismos, con fundamentos en las máximas de la experiencia y las técnicas especiales en la materia, que indican cual es el modo normal como se suceden las cosas y los hechos”.* Tanto el juez como el administrador deben valorar la prueba, y ésta puede ser directa o indirecta (presunción), y en el caso del BPS, el órgano jerarca, en ejercicio de su potestad reglamentaria, debe dar a los servicios instrucciones generales.

Adicionalmente, *“El Directorio del BPS indicó en su presentación que los servicios pertinentes del ente consideran que la posible derogación del procedimiento implicaría una carga de trabajo agregada que puede superar la capacidad operativa del organismo por la toma de declaración a testigos”* (ítem 28.3). Este es otro de los aspectos que contribuyen a fundamentar la pertinencia del citado Comunicado 42. Dado que no puede bajo ningún concepto, ser imputable a los trabajadores, la inexistencia de historia laboral anterior a 1996, no sería admisible, bajo nuestra óptica, que si el trabajador no cuenta con pruebas documentales de sus aportes se le haga responsable de una omisión sólo adjudicable al Estado Uruguayo. Esto a nuestro entender vulneraría derechos. Es en este marco que se implementó el multicitado Comunicado 42, y con esta óptica.

El cuestionamiento de este mecanismo contrasta con el silencio respecto de otras prácticas como la del “pronto despacho”, abolidas en tiempos tan cercanos como el año 1993 o 1994, tras la asunción por primera vez de representantes sociales en el Directorio del BPS, y que, estas sí, implicaban un manejo totalmente antojadizo, discrecional y sin fundamento de los casos de reconocimiento de servicios, resultando campo fértil para el desarrollo de prácticas clientelistas.

⁷ En el proceso de trabajo de la subcomisión sobre “Régimen General” se mantuvo un intercambio que entendemos fue el origen de este cambio de redacción, donde nuestra delegación expresó algunas objeciones en el sentido que aquí se reseña.

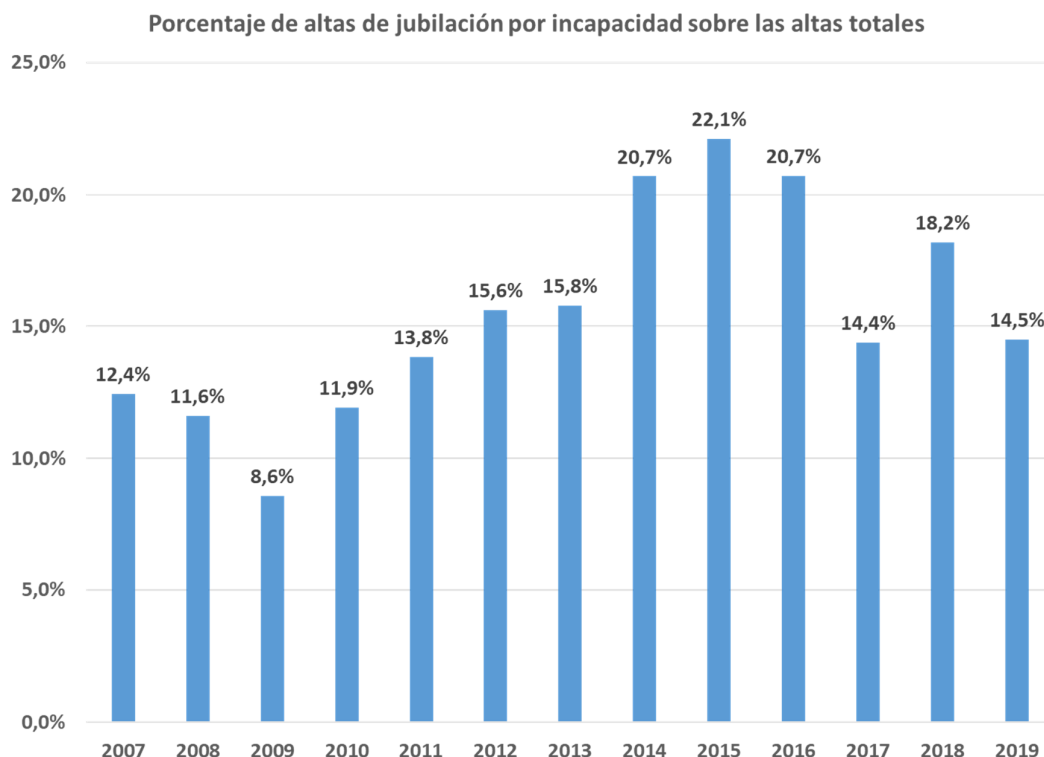
Tratamiento de temas, en principio, ajenos a una instancia y documento de diagnóstico: A modo de ejemplo, respecto del cómputo de servicios de trabajadores no dependientes y otras categorías (ítem 29 y 30 del Borrador V2 y V3, respectivamente), se ingresa en la valoración de criterios de interpretación de la ley por parte del BPS, que entendemos que no corresponde realizar en este informe. De entenderse que corresponde, se debería dar lugar -a efectos de explicar y fundar las afirmaciones que se realizan- a un examen más detallado de las normas legales y reglamentarias aplicables, sus posibles interpretaciones, etc. Asimismo, entendemos que el foco del ítem está puesto en un sentido que no compartimos: el juzgar como no adecuada la norma que aplica el BPS para la no prescripción del aporte, siendo que a lo largo de todo el Borrador se pone énfasis en la existencia de subsidios cruzados y beneficios no debidamente financiados mediante los aportes personales y patronales. **Esto no quiere decir que no compartamos el objetivo, que entendemos sería la necesidad de brindar cobertura y asegurar los derechos de trabajadores no dependientes.** Pero desde esta óptica, el foco del ítem debería estar puesto, justamente, en cuáles son los mecanismos idóneos para brindar cobertura en estos casos, y no en la reversión de un proceder del BPS, que adicionalmente a abarcar a pocos casos que no se cuantifican⁸, va en el sentido de no introducir un incentivo incorrecto que podría inducir comportamientos de no pago, no deseados. Aun comprendiendo la complejidad que implica el tratamiento jurídico de la prescripción, y las normas que la regulan, entendemos poco adecuado el foco dado a este punto.

Jubilaciones por incapacidad total. La Ley Nº 18.395 modificó los requisitos de configuración de la causal incapacidad total cuando ésta se produce después del cese de la actividad o el subsidio de inactividad compensada, eliminando el requisito de que la incapacidad sobrevenga dentro de los dos años de dicho cese. La incapacidad total no siempre sobreviene súbitamente; en muchos casos es el producto de una enfermedad crónica degenerativa que no causa una incapacidad laboral del 66 % desde el inicio, sino luego de un largo proceso, usualmente de varios años, en el que el trabajador va perdiendo aptitudes físicas o psíquicas y tiene dificultades de inserción laboral. Cuando se constata la incapacidad total, muchas veces han pasado más de dos años. Para los casos de quienes no tienen otra prestación de la seguridad social, y tienen más de diez años reconocidos, desde la Ley Nº 18.395 es posible ampararse a la causal jubilatoria por incapacidad total. Antes de esta modificación legal, -y salvo quienes pudieran reunir los requisitos de la pensión no contributiva por invalidez- esas situaciones quedaban fuera de la cobertura de la seguridad social.

En los Borradores (ítem 32 e ítem 33 del Borrador V2 y V3, respectivamente) surge una posición crítica sobre esa reforma -exclusivamente basada en sus costos-, que no compartimos. Similar referencia nos merece la mención al Decreto 306/013 que aprobó el baremo, incrementando la valoración de los denominados factores complementarios. Éstos se acumulan al porcentaje de incapacidad que deriva de la patología, y tienen relación con la edad, el nivel educativo, la carga psico-física de las tareas habituales y las posibilidades de reinserción laboral, y su consideración tiene por finalidad distinguir la diferente repercusión -en términos de posibilidad de obtener empleo con una capacidad fuertemente reducida-, según las características de la persona. Fue con este fundamento que se flexibilizó el acceso a esta causal, luego de un detallado estudio y consideración por expertos e instituciones en la materia. Adicionalmente, si bien es cierto que luego de producidos estos cambios, particularmente el del 2013 referido al Baremo, el porcentaje de altas por incapacidad respecto a las altas totales aumentó, el porcentaje

⁸ En el marco del análisis realizado en la subcomisión del Grupo 2 (BPS) en oportunidad de analizar el tema, surgió del análisis que los trabajadores no dependientes que se encontrarían en esta situación son aquellos que, habiéndose atrasado en los pagos, no fueron oportunamente intimados, y adicionalmente son situaciones anteriores a una ley que terminó de dar solución al problema detallado (ley Nº 19.185, art. 4º).

promedio del período 2017-2019 fue significativamente más bajo, que el del período de mayor participación (2014-2016), y hacia 2019 se ubicaba ya en los niveles previos al Decreto 306/013.



Entendemos, que a efectos de valorar cabalmente este tema es necesario incluir una perspectiva de análisis comparativo internacional. Una revisión de la situación de los países de la OCDE⁹ muestra que Suiza y los países nórdicos son los que tienen las políticas de compensación más beneficiosas y de fácil acceso. En Noruega y Hungría, por ejemplo, la tasa de personas en edad de trabajar que reciben prestaciones por incapacidad¹⁰ es entre 10 y 12%, y ha experimentado un incremento desde los años 90 (junto con Suecia y Reino Unido).

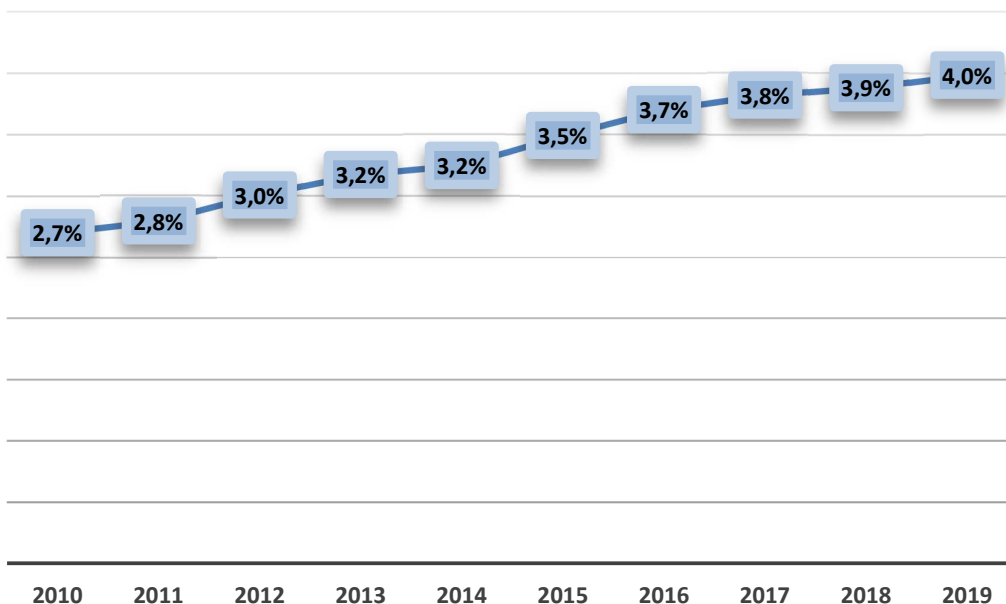
Un cálculo comparable para Uruguay¹¹, indica que, aunque a raíz de las medidas antes enumeradas el porcentaje tuvo una evolución creciente, similar a la de algunos países de la OCDE, está lejos de los ratios que muestran éstos.

⁹ <http://www.oecd.org/employment/emp/45219540.pdf>

¹⁰ Jubilaciones por incapacidad y subsidios transitorios por incapacidad.

¹¹ Op.Cit.Ref.8, Cuadro 4.1. Cálculo para Uruguay: estimaciones propias en base a datos públicos de la PEA (Fuente: Observatorio de la Seguridad Social-CINVE) y del BPS (Fuente: Evolución de las pasividades y Prestaciones de pasividad).

**% de personas en edad de trabajar que reciben algún beneficio de incapacidad en Uruguay
2010-2019**



La información disponible para los países más desarrollados de la OCDE revelaría que, en algunos casos, tienen menos exigencias que nuestro país. A su vez, como tendencia general en los países de la OCDE, la restricción en el acceso de estos beneficios, en los últimos 20 años, se verificó concomitantemente a un aumento en la ampliación de los programas de empleo y la mejora de la protección del empleo para los trabajadores con discapacidades, que aumentaron sus oportunidades de integración al mundo del trabajo.

Notificación de la historia laboral. En el Borrador V2 había varias referencias a que el BPS, al no notificar la historia laboral a los trabajadores, habría permitido que el registro sea siempre modificable (9.3, 10.2, 23.4 y 27.3). Si bien en el Borrador V3 la cantidad de menciones se atenúa, y se vuelven más descriptivas (9.3 y 10.2), entendemos relevante señalar que las consecuencias previstas en la Ley Nº 16.713 por la no impugnación, por parte del trabajador, una vez notificado son exorbitantes y vulneran derechos sociales de los trabajadores. En este sentido, el art. 90 de la Ley 16.713, estableció que la no observación de dicha información por parte del afiliado, en un plazo de 180 días, determinará su aceptación de la información registrada (norma complementaria al último inciso del art. 77: los servicios posteriores a la implementación efectiva de la historia laboral -1.4.96- sólo se reconocerán en tanto estén registrados en la misma). La ley no estableció un plazo para la notificación.

El BPS, desde hace años, ha aceptado con buen criterio la reconstrucción de la historia laboral de sus afiliados, anterior a 1996, a instancias de éstos, o de oficio, a partir de la documentación disponible en los archivos de las planillas de trabajo y ha facilitado y promovido por diversos medios, el acceso directo, personal, a la información correspondiente de dicha historia laboral como nunca antes.

Costos de transición de cambios en el diseño¹². A la fecha, **el Régimen Previsional Mixto, creado por la Ley 16.713 aún está en proceso de maduración. Los borradores no cuantifican el costo de transición que esta reforma significó, parte del cual ya se pagó, ni tampoco por cuánto tiempo se extendería el mismo.** No obstante, se marca que la modalidad de *“registro y mantenimiento de cuentas personales podría ser objeto de reexamen conforme la experiencia desarrollada a nivel nacional y otros diseños de administración del ahorro individual obligatorio existentes actualmente a nivel comparado”*. En este sentido en el Borrador V3 parecería inducirse una idea de diseño, diferente a la actual, que no termina de ser explicitada. Por una parte, se indica que *“el BPS indicó en su comparecencia ante la CESS que está en condiciones de gestionar las cuentas de ahorro obligatorio”*, aunque *“debería tratarse de forma desacoplada de los actuales procesos del BPS, para posibilitar la auditoría de la autoridad competente y la eventual transferencia si se entiende que el BPS no debe tener ese rol de manera permanente”*. **Sin opinar sobre el fondo del planteo que entendemos que corresponde a la etapa de propuestas**, seguramente este cambio de diseño implica costos operativos no menores. **Al no explicitarse cuál es el objetivo buscado con el cambio de diseño, no se puede valorar si no hay alternativas que no agreguen costos de transición a un sistema aún no maduro y cuyos costos de transición no fueron cuantificados en el documento.**

- **Respecto al Pilar de Ahorro Individual en su etapa de acumulación (AFAP)**, se entiende pertinente señalar que no puede compartirse un enfoque de diagnóstico del Pilar de Ahorro individual, que señale que la mayor desregulación y la promoción de la “competencia” tanto en la etapa de acumulación (AFAP), como de desacumulación (pago de parte de jubilación como renta del Banco de Seguros del Estado), solucionarían algunos de los desafíos existentes¹³.

Si bien, en referencia a la etapa de acumulación, el Borrador V3 atenúa algunos aspectos preocupantes que se señalaban en el Borrador V2, aún subsisten las siguientes observaciones:

Comisiones por administración cobradas por las AFAP. Se omite que durante mucho tiempo y aún ahora, las AFAP privadas han venido cobrando comisiones excesivas, lo que implicó la obtención de ganancias extraordinariamente altas en la comparación internacional y nacional. La regulación legal realizada durante nuestro gobierno redujo en forma importante dichas comisiones y ganancias¹⁴. En particular esto es visible si se comparan los gráficos del ítem 48 del Borrador V3 que muestra la evolución de las Comisiones cobradas por las AFAP, con el gráfico de la evolución del ROE por AFAP del ítem 55. Sería también visible esto si, teniendo en cuenta lo señalado en el 55.3, se graficara el ROE distribuible por AFAP¹⁵.

Estas empresas no reaccionaron ante regulaciones anteriores que intentaron propiciar la rebaja en las comisiones por la vía de incentivos (art. 16 Ley Nº 19.162 de 2013). La rebaja de comisiones les hubiera permitido recibir un porcentaje significativo de las afiliaciones de oficio¹⁶.

¹² Si bien este punto refiere al capítulo de Régimen de Ahorro Individual obligatorio, (ítem 51 y 53 del Borrador V2 y Borrador V3, respectivamente), se presenta aquí, en la medida que su impacto tendría efectos importantes sobre el Régimen administrado por BPS.

¹³ Los ítems citados en este apartado respetan el número que figura en el Borrador V3 de fecha 24/02. No obstante, debe considerarse que, aunque el capítulo de ahorro individual obligatorio comienza en el ítem 43, la numeración debiera ser ajustada en función de que el último ítem del capítulo anterior (Regímenes especiales) termina en el ítem 49.

¹⁴ Art. 23 y 26 de la Ley 19.590 de 28/12/2017.

¹⁵ Entendiendo por ROE distribuible el ROE que surge de aislar del cálculo lo necesario para mantener la Reserva Especial.

¹⁶ Entre 2014 y 2017 se registraron un promedio anual de alrededor de 8.400 afiliaciones de oficio al Régimen de Ahorro Individual. En el mismo período, la AFAP privada que tuvo menos afiliaciones de las denominadas “voluntarias” registró un promedio anual de alrededor de 8.800 afiliaciones, y la que computó más, 11.000 afiliaciones. De haber bajado sus comisiones, ubicándolas dentro de los límites establecidos por la Ley 19.162, los afiliados de oficio se hubieran repartido entre las dos administradoras

Posición dominante de República AFAP y distribución de afiliados de oficio. En Borrador V2 (ítem 45) se refería a *“la posición dominante”* de República AFAP y se valoraba que *“el marco regulatorio ayuda a mantener la posición dominante al asignar de oficio a la AFAP de menor comisión a las personas que, estando obligadas a afiliarse, no hacen una elección”* (45.7). Esto no se compartía por dos motivos:

Primeramente, si se hubiera querido fortalecer *“la posición dominante”* de República AFAP a través de la normativa, la Ley 19.162 antes referida no hubiera previsto la asignación de afiliaciones de oficio a las dos administradoras más baratas, sino sólo a la más barata, máxime cuando existe evidencia que lo que importa más en los primeros años de afiliación al régimen es el nivel de comisión¹⁷. Esta omisión es relevante, dado que lo que se desprende de este comportamiento, es que las empresas privadas tendieron a cobrar comisiones excesivas en un mercado donde los consumidores no conocen *“las señales”* de los precios. Por tanto, pese a que existió una Administradora (República AFAP) con precios significativamente más bajos, las empresas privadas se aprovecharon de la baja movilidad de los afiliados para obtener ingresos extraordinariamente altos.

Aunque en el Borrador V3 se modifica la frase antes citada, y se reconoce la importancia de la comisión en las primeras etapas, aún subsisten inconsistencias. Se sostiene que *“La regla de asignación de afiliados de oficio vigente tiene un sesgo a favor de la AFAP dominante, en base a una única variable (comisión de administración) y desconsidera la rentabilidad, muy relevante en el proceso de capitalización luego de los primeros años de aportación”* (ítem 46), desconociéndose que, aunque hay evidencia de que el camino óptimo en términos teóricos, para el afiliado, es comenzar en la AFAP de menor comisión y luego de un período -que no es igual para todos, y que depende de su historia laboral, entre otras cosas¹⁸- adquiriría mayor relevancia la rentabilidad bruta, ésta no se puede determinar, a priori, en base al pasado. Considerar *“una opción por defecto según la rentabilidad”* no sólo podría hacer que el afiliado se perjudicara, sino que esta decisión podría, eventualmente, ser imputable a la Ley. De hecho, la posibilidad que en función de los niveles de rentabilidad y comisión de la AFAP en la que están afiliados, los trabajadores se beneficien o perjudiquen se podría extraer de lo valorado, en términos más bien teóricos, por parte de la gremial que nuclea a las AFAP privadas (ANAFAP), e incluso SURA en la audiencia con la CESS¹⁹. Por este motivo, sostenemos que no hay elementos técnicos que justifiquen un cambio normativo sobre la asignación de las afiliaciones de oficio.

Si bien en el Borrador V3 se matizan consideraciones respecto a la *“posición dominante”* que se atribuye a República AFAP, y se valora que la tiene *“en función de las preferencias de los afiliados”* (ítem 46), esta caracterización no sistematiza ni analiza la preferencia que por este

más baratas, representando un porcentaje cercano al 50%, o algo menos del 40% de sus afiliaciones *“voluntarias”*, dependiendo de si la segunda más barata hubiera sido la que registró menor o mayor volumen, respectivamente, de afiliaciones *“voluntarias”* en el período. Esta falta de reacción es aún más llamativa, dado que el referido art. 16 preveía que la asignación de afiliados de oficio se realizara *“por partes iguales”* entre la Administradora más barata y la segunda más barata, siempre que ésta tuviera una comisión hasta 20% superior a la primera. No obstante, para llegar a dicho porcentaje, el artículo previó una transición que consideraba una diferencia de hasta 70% para 2014, 50% para 2015, 40% para 2016, 30% para 2017 y recién en 2018 comenzaba a regir el citado 20%.

¹⁷ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/TRABAJO%202%20-%20EVALUACION%20DEL%20CRITERIO%20PARA%20LA%20ASIGNACION%20DE%20LAS%20AFILIACIONES%20DE%20OFICIO.pdf>

¹⁸ Op. Cit. 12.

¹⁹ Si bien en el documento *“Resumen ejecutivo visión SURA Previsional”* entregado a la CESS por SURA se consignan por separado cuantificaciones del impacto de la rentabilidad y la comisión sobre la jubilación, en ningún momento se realizan estimaciones o simulaciones que permitan evaluar, a nivel empírico, si estas diferencias entre las AFAP privadas y República AFAP justificaron en gran parte del período la diferencia en el costo del servicio que se le cobró a los afiliados por parte de aquellas..

tipo de empresas tienen los uruguayos²⁰. Esta se encuentra relevada en estudios y encuestas de diversa índole de difusión pública²¹, y se manifiesta en otras áreas de actividad (incluidas las del sistema financiero), donde las empresas públicas en competencia concentran una cuota significativa del mercado (BROU, BSE, ANTEL, etc.). Por tanto, *“la posición dominante”* de una empresa de propiedad estatal que se deriva de preferencias y elecciones, si *“no existen indicios de prácticas abusivas derivadas de esa posición”*, no puede utilizarse para justificar cambiar una normativa que beneficia a los afiliados.

Criterio de cálculo de la Comisión por Administración que cobran las AFAP. Tanto en el Borrador V2 (ítem 54), y más claramente en el V3 (ítem 47), se destacan las ventajas que tendrían los sistemas que aplican las comisiones sobre los *“activos en administración, por ejemplo Suecia”*. Asimismo, se citan algunas desventajas del sistema actual (sobre el aporte) como que *“podría generar dificultades en la percepción del precio que se está pagando por la administración de los fondos”*, y *“dificulta la interpretación del resultado operativo mientras el sistema no esté maduro”*. En un mercado donde los consumidores no reaccionan a las señales de los precios y adicionalmente, las AFAP privadas han tendido a cobrar comisiones excesivas a lo largo del tiempo, valoramos que el sistema actual tiene más ventajas, dado que los afiliados que no realizan aportes no pagan comisión de administración, y que no se cobra comisión sobre la rentabilidad. Por tanto, sostenemos que el sistema actual es particularmente beneficioso para afiliados de historias laborales cortas, con interrupciones frecuentes a causal del desempleo y la informalidad, propia de trabajadores con inserciones menos favorables en el mercado de trabajo, aunque no solamente²².

- **El enfoque y tratamiento que se realiza del tema Pensiones de sobrevivencia no se comparte.** Al tratarse de pensiones contributivas, su finalidad principal no es solo atender la eventual pobreza, sino que es la sustitución de ingresos en el hogar. Entendemos que no es adecuado derivar la necesidad de reestructurar el beneficio sin un análisis del caso uruguayo, y basándose en supuestos como los aludidos en los Borradores (ítem 21 e ítem 22 del Borrador V2 y V3, respectivamente), donde parece desprenderse que la realidad uruguaya (en términos de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y la brecha de ingresos) son similares a las de los países de la OCDE.

En este sentido, preocupa especialmente el apartado 2 de los citados ítems, que se entiende fuera de contexto, en la medida que adicionalmente no se han analizado las políticas laborales, de género y de cuidados que se deberían implementar profundizando lo iniciado, y a fin de poder evaluar correctamente si la restricción en el acceso a estos beneficios sería suplementada de alguna manera, por la implementación de políticas activas en algunas de las otras áreas mencionadas. A modo de ejemplo, a pesar que las encuestas sobre el uso del tiempo de 2007 y 2013 (INE), indican una tendencia a la mejora, demuestran que la carga de trabajo no remunerado sigue estando sobre las mujeres, lo que significa que se siguen haciendo los acuerdos tácitos de división sexual del trabajo, y que éstas cargan con la mayor parte del trabajo no remunerado. A su vez, el Borrador no discrimina entre las pensiones de sobrevivencia de

²⁰ *“Uruguay es uno de los países de fuerte presencia del Estado, es uno de los países considerados más estatistas del mundo [...] Por ello, resulta muy importante ver la visión de la sociedad de los organismos públicos y seguir esa visión con cierta periodicidad [...] Lo más importante de todas es que en el conjunto, en el promedio, el juicio de los uruguayos es claramente bueno sobre los organismos públicos ... el conjunto de organismos públicos obtiene 58 puntos y hace dos años obtenía 55 puntos. En ambos casos es nítidamente bueno”*. Ver: <https://portal.factum.uy/analisis/2018/ana180511.php>

²¹ <https://portal.factum.uy/analisis/2019/ana190529.php>

²² *“Cambio de base para el cobro de comisión de administración de las Administradoras de Ahorro Previsional”*.

<https://nube.opp.gub.uy/index.php/apps/files/?dir=/compartiendo/AFAPS/RAFAP&fileid=67398#pdfviewer>

afiliados activos y pasivos, por lo que tampoco identifica el importante papel de sustitución de ingresos que tienen las pensiones, en los casos donde la mujer que es cónyuge supérstite, aunque tenga ingresos propios, se convierte en la jefa de hogar responsable. En los Borradores se compara el gasto agregado por pensiones en nuestro país con respecto a países más desarrollados del mundo, los de la OCDE, sin considerar las otras políticas de dichos países, complementarias a las pensiones, que influyen positivamente en la protección social y oportunidades de estas personas. Entendemos que esta medida debe necesariamente ser complementada con un análisis de los datos de altas de los últimos 10 o 20 años. Como los propios Borradores analizan (ítem 10 en ambos), dado que *“Las pensiones de sobrevivencia registraron una trayectoria descendente en el período analizado”* explicado esto principalmente por la extinción de la obligación con pensionistas mujeres de regímenes que ya no están vigentes, el análisis realizado sobre la base del gasto observado a nivel agregado podría no condecir con la evolución de las altas de pensión.

Finalmente, entendemos importante destacar que más allá que el Borrador aclara en nota al pie que *“Siguiendo la sugerencia de la Real Academia Española (RAE), se ha optado en este texto por no sobrecargarlo con, o/a, sin que el uso del masculino gramatical tenga intención discriminatoria alguna, sino mera expresión del principio de economía del lenguaje”*, en este punto entendemos que sería necesario enfatizar que debemos hablar de corresponsabilidad y no en términos directos o indirectos haciendo referencia a “cargas familiares”. El tema de las pensiones está, a nuestro juicio, irremisiblemente unido a la permanencia de arreglos que perpetúan la división sexual del trabajo, la mayor carga de las mujeres en el trabajo total, y las claras desventajas que esto acarrea para obtener ingresos propios.

- **La forma en la que se presenta el régimen del Servicio de Retiro Militar, si bien ha tenido cambios entre los Borradores V2 y V3, suaviza o evade algunos temas trascendentes y de alto impacto para toda la sociedad que es necesario considerar al momento de realizar una reforma integral del sistema.**

El régimen previsional militar que estableció la Ley Nº 19.695 implica un acercamiento a condiciones de retiro más adecuadas para este colectivo, respecto a las vigentes en el Decreto-Ley Nº 14.157 de la dictadura militar y normas posteriores. La normativa anterior tenía como resultado que la edad de retiro promedio fuera de tan sólo 49 años y que la prestación promedio fuera un 60% superior a la que paga el BPS. También implicaba que funcionarios militares tuvieran prestaciones que llegaban a superar el salario percibido en actividad, en ocasiones por más del doble. Sin perjuicio de la reducción de estas desigualdades la normativa vigente mantiene un conjunto de soluciones diferenciales que implican un tratamiento más beneficioso para los funcionarios militares, que es necesario reconsiderar en el marco de una reforma integral del sistema de seguridad social y de las especificidades de este colectivo.

A vía de ejemplo, no es menor que, de acuerdo a los datos disponibles, más de la mitad de los activos a 2020 mantienen la posibilidad de retirarse por el régimen anterior, con las condiciones extraordinariamente más favorables que pueden apreciarse en el Anexo; entre muchas otras, la posibilidad de un retiro voluntario con 20 años de servicios, modalidad mayoritariamente usufructuada hasta ahora por los oficiales, que a edades muy tempranas y con la formación obtenida durante su carrera militar, tienen, en base a ello y a contar con un “salario de reserva” constituido por esa temprana pasividad, ventajas comparativas de inserción en distintas áreas de la actividad privada respecto de otros trabajadores - salud, aviación, pesca, por ejemplo -. Estas cuestiones son apenas insinuadas en el Borrador V2 y si bien se explicitaron algo más en la versión V3, lo fueron de manera insuficiente.

El Borrador sostiene que la *“estructura jerárquica piramidal militar”* y el *“tipo de tareas”*, sujetas a *“exigencias físicas particulares, determinan que ciertos escalafones militares deban finalizar su*

actividad a edades relativamente tempranas". Cabe recordar que la mayor edad de retiro obligatorio en el régimen reformado se encuentra en 63 años para el caso de los Coroneles y para los soldados se fijó en 48.

Asimismo, como se señala en el Borrador, existe una bonificación general de 6 x 5 y otro conjunto de bonificaciones específicas, *"asociadas a las características de cierto tipo de servicio, en los que es esperable que existan mayores riesgos de vida e invalidez"*. No obstante, respecto de varias de esas bonificaciones y su cuantificación, la precedente afirmación sólo puede ser realizada de manera intuitiva, ya que se carece de estadísticas concretas que permitan medir objetivamente los riesgos de siniestralidad, las cargas laborales e impactos en la salud laboral de los funcionarios militares, en comparación con otras actividades exigentes como la construcción o el empleo rural, por citar algunas, cuya siniestralidad es elevada y puede ser contrastada con los registros del BSE. .

En tal sentido, además, el tratamiento del tema bonificaciones en lo que refiere a este colectivo, difiere del que se realiza en el ítem 31, respecto a las actividades bonificadas amparadas por BPS, donde se expresa: *"La carencia de procedimientos estandarizados de acceso y revisión de las bonificaciones le quita consistencia al mecanismo y podría derivar en tratamientos de privilegio sin adecuado fundamento previsional"*

Una reforma que se presenta como integral, debería reducir o eliminar valoraciones diferenciales que no tengan un sustento objetivo que las respalde.

Asimismo, el Borrador afirma que *"el régimen previsional aplicable podría ser un factor relevante en el momento de reclutamiento y retención"* Esta valoración, formulada en base a afirmaciones de las autoridades de los servicios, omite puntualizar que un régimen que genera o propicia tales alicientes se aparta de los principios básicos de la seguridad social, donde las prestaciones de pasividad están llamadas a cubrir en forma adecuada las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia y no a funcionar como un incentivo salarial diferido para desempeñar alguna tarea en particular. Es más, una afirmación similar podría realizarse de muchas de las actividades que se nuclean dentro del ítem 31 del Borrador, y especialmente las referidas en su numeral 4 (referido a las actividades docentes). De hecho, el régimen de reingreso de los docentes es, en cierta manera, asimilable a la posibilidad que tienen los retirados militares de ingresar a trabajar amparados por el BPS, muchas veces en el área de seguridad.

Por último, llama la atención que, en el borrador V2, al tiempo que se destaca *"la capacidad de influencia económica y política que tienen los colectivos amparados por las cajas paraestatales"* para obtener recursos del resto de la sociedad a efectos de financiar sus subsistemas (afirmación matizada en el borrador V3, punto 49), no se haga referencia a la prolongada y singularísima demora en proceder a la reforma del régimen previsional militar tras la reinstitucionalización democrática, y qué razones explicarían esa demora y la negativa de los integrantes del actual Gobierno, de votar en su oportunidad reciente (2018) la reforma realizada - una reforma que, por lo demás, fue la que pudo obtenerse a duras penas, y que por ello resultó absolutamente modesta y claramente insuficiente, como lo demuestran, entre otros, su alcance subjetivo y las proyecciones presentadas por la Asesoría Actuarial del BPS.

- Entendemos que la información que se vuelca en el diagnóstico, en referencia a características del diseño de los Institutos Paraestatales, particularmente la Caja Bancaria, cuestionan fuentes de financiación, que están en la base de su diseño, siendo centrales en la financiación de los regímenes administrados y el cumplimiento de sus obligaciones con los actuales pasivos²³. Si bien los contenidos del Borrador V3 incorporan la descripción del contexto

²³ Es necesario, además, señalar la integralidad del diseño que planteó la reforma. Por ello, pretender ignorar la contribución patronal de las empresas que ya estaban integradas al Instituto al momento de la reforma –la llamada PCP, incorporada por la ley 18.396 en calidad de contribución adicional al aporte

de las reformas de la Caja Bancaria y Notarial, así como el detalle de información omitida en el Borrador V2, **subsiste, en nuestra opinión, una versión incompleta de la descripción, a efectos de pensar en eventuales convergencias hacia regímenes similares.**

Particularmente, sin ingresar en los fundamentos jurídicos de ingresos como la Prestación Complementaria Patronal (PCP), cuyo sustento principal se deriva de la propia Constitución de la República,²⁴ **destacamos que la búsqueda de la equidad a nivel del sistema de Seguridad Social es un objetivo, que no sólo compartimos, sino que se deriva de todas las reformas que realizó nuestra fuerza política bajo su gestión.** En este sentido las reformas de la Caja Policial (2008), Caja Bancaria (2008), Caja Militar (2018) y Caja Notarial (2019) **establecieron reformas paramétricas de los regímenes citados que los acercaron a los parámetros del Régimen General y endurecieron sus condiciones de acceso, pero sin perder de vista que estos Institutos debían pagar las pasividades de aquellos que ya tenían derechos adquiridos, y que era necesario un período de transición para aquellos que tenían derechos en vías de adquisición.**

Llamativamente, aunque estas reformas contribuyeron a converger estos subsistemas al Régimen General, sólo la reforma de la Caja Notarial contó con los votos de la entonces oposición, hoy gobierno²⁵.

En este marco, un diagnóstico completo requeriría de explicitar las alternativas que existen para solucionar los problemas que parecen derivarse de la existencia de estos diseños, y particularmente de estos ingresos. Un detalle de éstas y una evaluación de su costo para la sociedad, así como una evaluación de impacto en términos de los derechos de aquellos que están aún en situación de actividad es relevante para medir cuantos *“recursos trasladables a la sociedad en su conjunto y/o a sus usuarios”* serán necesarios en caso de optarse por alguna alternativa de cambio estructural. Aunque el Borrador V3 incorpora algunos aspectos, se sigue limitando (al igual que el Borrador V2) a señalar una parte de la situación, sin explicitar el resto de los elementos que servirían de base para analizar posibles cambios normativos.

patronal—, es desconocer que la misma es fruto de una modificación de la matriz de financiamiento del régimen, que sustituyó una parte del aporte patronal sobre nómina por una contribución sobre la actividad, a los efectos de prevenir los problemas que se generarían por la incorporación de tecnologías en la industria, y que implicaban reducción del número de cotizantes.

²⁴ Art.67

²⁵ Las reformas de la Caja Policial y la Caja Militar fueron votadas solamente por el Frente Amplio y la reforma de Caja Bancaria, además de los votos del Frente Amplio, sólo contó con el voto del Foro Batllista en Diputados y de un senador del Partido Nacional.