

A nuestro juicio, el Borrador de Informe de Diagnóstico entregado por la Presidencia de la CESS a los integrantes de dicha Comisión el pasado 28 de diciembre de 2020, presenta un conjunto de carencias, omisiones y afirmaciones sin evidencia empírica que las sustente. Esto requiere de modificaciones diversas a los efectos de que el mismo constituya un insumo válido para procesar la discusión en la CESS. En este documento presentamos un conjunto (no exhaustivo) de objeciones al borrador presentado por el gobierno, que entendemos imprescindible atender como cuestión previa para que luego recién la Comisión pueda abordar su tratamiento.

El documento presentado carece de diversos elementos básicos que debe contener cualquier informe de diagnóstico técnico, que pretenda dar sustento a una discusión legislativa, en un tema tan relevante como lo es la reforma de la seguridad social.

Seguramente, los acotadísimos tiempos otorgados para la preparación de insumo tan relevante conspiró contra la elaboración de otro tipo de documento – téngase presente, sin ir más lejos, que el plazo de trabajo inicialmente previsto en versiones anteriores que se hicieron públicas del proyecto de ley era significativamente más alto del que, en definitiva, terminó asignándose -. **No obstante, igualmente el borrador incursiona en valoraciones y sesgos en el discurso que no es posible compartir.**

En primer lugar, debería ser un documento que describa el estado de situación del sistema de seguridad social, que se ampare en la evidencia empírica nacional e internacional disponible, realizando las respectivas citas de fuentes. No está de más subrayar este aspecto del Borrador, dado que no se estructura en función de la tríada cita – referencia – fuentes, que permite de forma clara identificar fortalezas y omisiones en el importante cúmulo documental necesario para sustentar un Diagnóstico.

Asimismo, en el mismo se debería diferenciar claramente los postulados sustentados en la evidencia empírica disponible, de las opiniones recogidas por las diferentes organizaciones recibidas, y de las afirmaciones o juicios realizados por miembros de la CESS u otros actores relevantes. El borrador entregado integra parcialmente la opinión de algunas voces y actores recibidos, y presenta afirmaciones que no se encuentran respaldados en evidencia o citas bibliográficas concretas.

Por tanto, se trata de un documento que refleja una mirada parcial e incompleta respecto al estado de situación del sistema de seguridad social uruguayo.

En este marco, la delegación del Frente Amplio entiende que el borrador de informe necesario para su discusión en el marco de la CESS, debería incorporar - al menos - los siguientes puntos:

- La definición de los fines y objetivos que persigue el Sistema de Seguridad Social y en particular el Régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS)
- La descripción del Sistema Uruguayo que contenga:
 - a) Una comparación de las bases legales de las prestaciones del sistema
 - b) Un análisis de los recursos de cada subsistema
 - c) Un detalle de las leyes de reforma de los diferentes sub-sistemas, que abarque un período suficientemente largo para poner en contexto histórico la situación actual de cada instituto (por ejemplo, los últimos 30 años, o anteriores en caso de ser necesario).
 - d) Cuadros y Gráficas de los principales indicadores de cada sub-sistema, a modo de ejemplo:

- Activos, pasivos, jubilados, pensionistas, prestaciones de actividad (subsídios y otras), con desagregación por sexo
 - Edades promedio del colectivo de activos y del colectivo de pasivos
 - Edad promedio de altas de jubilación según causales
 - Expectativa de vida a la jubilación (o edades seleccionadas)
 - Evolución de los ingresos y egresos de los últimos años, relación de ingresos/egresos
 - Aporte promedio/jubilación y pensión promedio
 - Monto de las reservas y nivel de capitalización (si corresponde)
 - Evolución y análisis de comisiones de Afaps, rentabilidades y montos de rentas vitalicias otorgadas y proyecciones de estos indicadores
- e) Las proyecciones financiero-actuariales de los diferentes sub-sistemas deben ser incorporadas, explicitándose los principales supuestos, bases de la proyección y limitaciones metodológicas.
- f) Los datos relativos a la liquidación del IASS, son una fuente rica a los efectos de la construcción de indicadores respecto a los montos cobrados en los diferentes subsistemas, la distribución a la interna de los mismos, la cantidad de jubilados, retirados y pensionistas que perciben pasividades de más de una Institución, y otra serie de indicadores valiosos para evaluar el Régimen en términos globales.
- **Incorporar las correspondientes citas bibliográficas** a las referencias realizadas a lo largo del texto.
- **Evitar realizar afirmaciones que no tengan un respaldo empírico que lo sustente y que esté disponible, o citando en forma sesgada o incompleta los antecedentes en la materia.** Sobre esto, y tan solo a vía de ejemplo, citamos algunos ejemplos:
- El documento se expresa sobre un tema que no fue tratado específicamente en la CESS (ítem 21 y 22 pensiones de sobrevivencia), y se realizan afirmaciones en función de una evidencia que no se cita, ni se puso a disposición.
 - El diagnóstico debería evitar el pronunciamiento sobre la legalidad de las resoluciones de los diferentes Institutos de Seguridad Social (ítem 27 y 29). Excede notoriamente lo que debería incluir un diagnóstico. De entenderse adecuado incluir consideraciones sobre la juridicidad de las resoluciones del BPS u otros organismos previsionales, la CESS debería limitarse a dejar constancia de los criterios consensuados por la doctrina y la jurisprudencia, con las citas correspondientes.
 - Al referirse a la "gobernanza del sistema" (ítem 23) el documento no analiza que la Constitución, en el art. 195, al crear el BPS, le otorgó el cometido "de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social", además de crear el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con competencia en esas materias (Disposición Transitoria y Especial E).
 - En relación a las pensiones no contributivas (ítem 34), si se va a hacer referencia a criterios restrictivos para su acceso, debería exponerse la evolución de la reglamentación en la materia, que flexibilizó los requisitos.
 - Al referirse a las cajas paraestatales (ítem 40), se menciona que representan un costo significativo para el conjunto de la sociedad, sin explicar en qué se basa esa afirmación, con datos empíricos. Toda la seguridad social representa un costo para el conjunto de la sociedad, no es un atributo exclusivo de las cajas paraestatales.

- **A efectos de poder mantener un intercambio productivo que permita analizar el documento, se requiere un formato de documento que discrimine la evidencia de las valoraciones.**
- **Cuando se realicen afirmaciones que pueden tener una cuantificación, es relevante que la misma se incorpore.** A modo de ejemplo, el ítem 4 habla de que “La exigencia sobre la productividad será creciente. Probablemente el cambio tecnológico pueda ser un factor positivo para potenciar la productividad de una fuerza laboral menguada.” Un informe de estas características debería contener un indicador de la magnitud del esfuerzo. Hay referencias bibliográficas que pueden citarse, y que darían un contexto a esta frase, un ejemplo de ello es el documento “Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del Siglo XXI” del Banco Mundial y CEPAL de 2016 ([Ver documento](#))
- **Deberían citarse todas las propuestas o consideraciones recibidas en las diferentes audiencias, y no omitirse alguna de las partes.** En los casos en que las delegaciones no hayan realizado propuestas dejar constancia de su recibimiento y el motivo de su concurrencia.
- Los juicios de valor deberían sustentarse en la evidencia recabada y las audiencias realizadas, posibilitando así que **el intercambio se de sobre una base que explicita la totalidad de los argumentos.**

Por su parte, existe una serie de puntos específicos que requieren de significativas mejoras. A continuación, se enumeran solamente algunos ejemplos:

- **Es de particular interés incorporar los estudios y evidencias que existen y que evalúan la Ley de flexibilización del 2008 en términos de mejora de la cobertura, en particular sus impactos positivos en materia de género, además de la valoración de su costo. Ejemplos de ello son los documentos:** “La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay”, de Lavalleja y otros (2018) ([Ver documento](#)) y “Caregiver pension credits for women: Recent experience in Uruguay” de Amarante y Tenenbaum (2018) ([Ver documento](#)). Esto permitiría, entre otras cosas discutir el Ítem 27.5 respecto a que una consecuencia de la Ley 18.395 es que “un número importante de personas accedió a la jubilación en forma anticipada, adelantando en 5 años o más su jubilación”, afirmación que no está avalada por la evidencia disponible.
- **Es de orden, y máxime en un contexto de pandemia con enormes repercusiones sobre el mercado de trabajo y con efectos aún inciertos, una mayor profundización del análisis realizado sobre el mercado de trabajo uruguayo.** Debería incluirse en el documento un contexto de información, y documentos, abarcativo de la totalidad de la realidad laboral, incluyendo el empleo generado por las pequeñas y medianas empresas (unipersonales y monotributistas). En el documento solo se hace referencia a los cambios relacionados con los cambios tecnológicos y nuevas formas de contratación.
- **Las mujeres participan de la Seguridad Social y utilizan sus beneficios de forma diferente que los hombres, dada la distribución del trabajo remunerado y no remunerado.** Esta perspectiva no se analiza en el documento, siendo que es central para comprender las diferencias en el acceso a los beneficios y la necesidad de políticas específicas para subsanarlas (Ver por ejemplo “El aporte económico de las mujeres en Uruguay” de ONU Mujeres, presentado en el Parlamento con apoyo de la Vicepresidenta en 2020)

- En referencia al **Régimen de Ahorro Individual**, existen trabajos que están a disposición de la CESS, que contradicen las conclusiones que se presentan en el documento como “de consenso” entre los “actores y el BCU”, que no son tales. Un ejemplo de ello es el *“Trabajo 2 – Evaluación del criterio para la asignación de las afiliaciones de oficio”* remitido por República AFAP, además de varios documentos de OIT, CEPAL e incluso el BM.

Sobre el ítem 54 y todo el capítulo de “etapa de desacumulación” se requiere mayor profundidad cuantitativa en el análisis, así como comparativa de la evidencia internacional. El sistema está comenzando su proceso de maduración y es necesario poner énfasis en el análisis de este tramo.

Como se ha expresado, lo aquí presentado no pretende ser un análisis exhaustivo, sino una crítica conceptual y metodológica al borrador presentado el pasado 28 de diciembre de 2020, así como la presentación de algunos Ítems en que, a nuestro juicio, presentan importantes limitaciones u omisiones. **La incorporación de estas mejoras es indispensable a fin de transformar el documento entregado en uno que además de cumplir con los requisitos técnicos básicos evite la descripción de la evidencia en forma sesgada y parcial.**

Obviamente, y por lo dicho, vale adelantar que existen múltiples pasajes del borrador que de ningún modo pueden ser compartidos, en tanto contienen afirmaciones inexactas, infundadas o fuera de contexto, como, por ejemplo – y tan solo a vía de ejemplo - las realizadas sobre:

- Las expresiones del documento que indican que políticas de mayor bienestar de niños y jóvenes sólo serían posibles en detrimento de la situación de los adultos mayores (por ejemplo, ítem 1). Bajo los gobiernos del Frente Amplio se mejoró la matriz de protección social destinada a estas edades, habiéndose registrado concomitantemente un incremento de las pasividades en términos reales, así como un aumento de la cobertura del sistema, posibilitada entre otras cosas por las leyes promovidas bajo su gobierno, y particularmente la Ley de flexibilización del 2008.
- La relación establecida en el documento entre la política de aumentos diferenciales para las pasividades mínimas (ítem 11) y la informalidad o la sub-declaración. Asimismo, esta valoración parece contradecirse con la resolución del Poder Ejecutivo que con fecha 30/06/2020 otorgó un aumento diferencial para las jubilaciones mínimas.
- La forma en la que en varios ítems del documento se asocia el desfinanciamiento del sistema, particularmente el BPS, al incremento de los salarios. Paralelamente, más allá de la mención a “El mecanismo constitucional de indexación de jubilaciones y pensiones por Índice Medio de Salarios Nominal” (realizada en el ítem 15) el documento parece inducir a analizar la conveniencia de cumplir o no con lo que la Constitución de la República impone, cuestión que no puede estar sujeta a interpretación y no es admisible.
- La descripción realizada sobre el régimen previsional militar (ítem 35), donde se establece que “La cobertura y beneficios previstos por el régimen previsional militar no responden a riesgos o contingencias propiamente previsionales ni su diseño

responde a lógicas habitualmente aplicadas en dicho ámbito”, resulta equívoca. Asimismo, la valoración respecto de la situación financiera y la proyección de egresos de la Caja Militar no se comparten, en la medida que la información sobre la que están fundadas es parcial e incompleta, y el propio documento establece que “Una evaluación actuarial podrá estar disponible cuando se culmine el procesamiento de la información recibida por la secretaría técnica de los respectivos servicios del Ministerio de Defensa Nacional”.

- No puede compartirse que el Borrador soslaye la relevancia de las políticas laborales, particularmente las relacionadas con la negociación colectiva que ha contribuido, junto a otras políticas públicas, a formalizar el trabajo, ampliar la cobertura y robustecer la suficiencia de las prestaciones. También se observa que no se haya destinado la atención necesaria a aspectos relacionados con el Sistema Nacional de Cuidados, tan significativo en la perspectiva de género, imprescindible para una mirada global del régimen previsional.
- Las múltiples referencias que inducen a interpretar que existe un consenso sobre que a nivel global y en Uruguay, hay un diseño único y mejor para un sistema de Seguridad Social. Esto ignora que existen diferentes posiciones, tanto en nuestro país como en el resto del mundo. Asimismo, la forma en la que analiza aspectos centrales de funcionamiento que han sido motivo de debate y crítica.

En particular, no se comparte el análisis realizado de la evolución de las comisiones de administración cobrado por las AFAP, particularmente las privadas, y las consecuencias de política que se derivan de ello.

Creemos, pues, que el documento presentado, por las razones mencionadas, está lejos de ser un borrador válido para comenzar la discusión en el ámbito de la CESS, por lo que solicitamos la incorporación de los aspectos señalados.

Nuestros representantes en la CESS, así como la Comisión Interna del Frente Amplio integrada con más de 20 compañeras y compañeros, seguirá trabajando activamente en el tema, para seguir contribuyendo a que la seguridad social en Uruguay siga siendo un pilar en nuestro esquema de protección social y sea motivo de admiración y referencia en la región.