

En el presente documento se detalla el proceso de análisis y evaluación realizado por la Delegación del Frente Amplio ante la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) en la primera etapa prevista en la Ley de Urgente Consideración (LUC) referida al “*informe de Diagnóstico*”¹. Esta etapa se desarrolló entre el 05/11/2020 y el 19/02/2021².

PROCESO DE TRABAJO EN LA CESS

Este proceso abarcó a los siguientes Borradores:

- V1 de 28/12/2020: Primer Diagnóstico Borrador elaborado bajo la responsabilidad de la Presidencia de la CESS
- V2 de 04/02/2021: Segundo Diagnóstico Borrador elaborado bajo responsabilidad de la Presidencia de la CESS
- V3 de 24/02/2021: tercer Documento de trabajo Borrador de Diagnóstico 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
- V4 de 14/03/2021: 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 y aportes en la discusión de miembros de la CESS

Con fecha 28/12/2020 se envió a los miembros de la CESS el Borrador V1 para su análisis. Éste presentaba un conjunto de carencias, omisiones y afirmaciones sin evidencia y requerían sustantivas modificaciones a los efectos de poder ser un instrumento válido para su discusión (Ver Informe de la Delegación del FA del 18/01/2021)³. A raíz de nuestros planteos y del de otras delegaciones⁴, la Presidencia de la CESS propuso “*presentar en la próxima reunión propuesta y plan de trabajo para avanzar en la elaboración del Informe de Diagnóstico, considerando los comentarios y sugerencias recibidas de los integrantes de la comisión*”⁵.

En el marco de dicho Plan de Trabajo, acompañado por nuestra delegación⁶, se cumplieron las siguientes instancias:

- **Como se señaló, el 04/02** se recibió el Borrador V2, y un Anexo sobre “Regulación y Supervisión en la Seguridad Social”.

- **Entre el 9/02 y el 19/02** se trabajó en subcomisiones. Nuestra delegación participó en 4: Bloque o aspectos en General del Sistema, BPS, Pilar 2 (Afp y BSE), y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial.

En esta etapa, tomando en cuenta lo expresado por nuestra delegación en las sesiones de la CESS de 29/01 y 03/02⁷, realizamos comentarios, observaciones, y planteamos ajustes al Borrador V2. También se solicitó información relevante que entendemos que sirvió para enriquecer el documento final⁸.

¹ Ley 19889 art. 396.

² Ver Acta N° 21 del 29/01/2021, ítem 3.2.

³ <https://www.frenteamplico.uy/noticias/12-noticias/1920-seguridad-social-planteo-sobre-borrador-diagnostico>

⁴ Acta N° 18.

⁵ Acta N° 19.

⁶ Acta N°21.

⁷ Actas N°21 y 22.

⁸ La misma se detalla en referencias al pie, más adelante en este documento.

- **El 24/02** se envió a los miembros de la CESS el Borrador V3, y varios 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 realizó.

- **Entre el 02/03 y el 10/03** se llevó a cabo el análisis, en el pleno de la Comisión, del documento por bloques: Bloque General, Régimen General (BPS), Servicios de Retiro Militar y Policial, Cajas Paraestatales y Pilar 2 (Afap y BSE), y un capítulo sobre Ahorro voluntario. Fue necesario agregar una reunión a las inicialmente previstas, en la medida que algunos de los temas fueron motivos de mayor controversia. Nuevamente, en dichas sesiones realizamos comentarios, observaciones y planteamos ajustes al Borrador V3. También se intercambió respecto de la información que, a nuestro pedido, envió el Banco de Seguros del Estado, y que agrega información relevante para el análisis de los seguros de invalidez y fallecimiento y a los seguros de renta vitalicia. El 04/03/2021 nuestra delegación presentó un documento que contenía los puntos compartibles, no compartibles y aún en análisis⁹, a efectos de posibilitar el intercambio con los restantes miembros en esta etapa.

- **El 14/03** se recibió el Borrador V4, conjuntamente con sus Anexos, cuya consideración y votación en los términos previstos en el Art.395 de la LUC¹⁰, se fijó para el 19/03/2021.

CONSIDERACIONES GENERALES

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, considerando todos los borradores antes enumerados. Asimismo, también se tomaron en cuenta para este análisis:

- El Mensaje y Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2025 (capítulo 10, págs. 157 y siguientes)
- Declaraciones de altos representantes del Gobierno
- Manifestaciones y valoraciones realizadas por miembros de la CESS en las sesiones (representantes del Poder Ejecutivo y de los partidos que integran la coalición de Gobierno).

En este proceso de análisis colectivo se evaluó –en la medida que lo permitieron los acotados tiempos disponibles–, todos los contenidos, las evidencias o no de los mismos, las descripciones y sus valoraciones. También se evaluó la información adicional necesaria para el diagnóstico en algunas partes centrales de los Borradores, la cual fue oportunamente pedida en el plenario de la CESS y en 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. Dentro de estos puntos que no se comparten, existen cuestiones de fondo, y aspectos más particulares respecto de algunos temas.

También se identificaron algunos puntos donde, aunque se incorporó la información que a nuestro pedido se había solicitado, entendemos aún tienen un desarrollo insuficiente tratándose de un documento de diagnóstico¹¹.

Tratándose de un informe técnico y de acuerdo a lo que definimos como Delegación del Frente Amplio en estas circunstancias, corresponde que los borradores **sean evaluados en forma integral, como un todo**, cuyas

⁹ <https://www.frenteamplico.uy/noticias/12-noticias/1945-delegacion-del-frente-amplio-ante-la-cess>

¹⁰ Reglamentada por el Decreto N° 283/020 de 15/10/2020.

¹¹ Particularmente en lo que refiere a análisis e información cuantitativa de los seguros de invalidez y fallecimiento y de los seguros de renta vitalicia (jubilación por Régimen de Ahorro Individual). Así como también, se requeriría mayor profundidad en el análisis y cuantificación de los organismos paraestatales, dado que se critican fuentes centrales de su financiamiento y no se explicitan alternativas.

diferentes partes componentes se estructuran alrededor de una concepción que subyace al análisis y que es central en su valoración.

A nuestro juicio, un diagnóstico cuyo proceso implica diversas etapas¹², **no es una mera 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”*.

El Diagnóstico debería estructurarse en función de cuáles son los objetivos que se buscan, cuál es la imagen objetivo que se persigue, es decir, a qué diseño general, integral, de todas las Cajas, el Gobierno, o la mayoría de los miembros de la CESS, entienden que debería dirigirse el Sistema. Y es en función de ésta que, en la etapa de Diagnóstico, deberían incluirse los estudios y cuantificaciones necesarias para analizar, ya en la etapa de propuestas, la viabilidad de dicha imagen objetivo, así como los riesgos que se enfrentan en relación a algunas dimensiones particularmente relevantes para nuestra fuerza política.

Aunque el Borrador V4 incluye dos nuevos capítulos, ausentes en las versiones anteriores¹³, éste tampoco explicita la imagen objetivo (a qué sistema se quiere ir), ni qué importancia -a juicio de la mayoría de los integrantes de la CESS- se le adjudican a cada una de las funciones que la literatura reconoce en los sistemas de jubilaciones y pensiones, y cómo éstas se combinarían para mantener algunas de las virtudes que tiene el Régimen Previsional Uruguayo – como el mismo Borrador V4 reconoce -, que explícitamente se consideran un objetivo a mantener. A vía de ejemplo:

“Uruguay se destaca en la comparación regional por los altos valores alcanzados en cuanto a la cobertura de la población en edad activa Es un desafío mantenerla y aumentarla en el nuevo contexto del mercado de trabajo, impactado por el cambio tecnológico y la crisis económica derivada de la pandemia”, (ítem 9, recuadro de la valoración)

“Al finalizar la segunda década del presente siglo se alcanzó prácticamente la universalidad en la cobertura de la población de personas mayores. Cualquier alternativa de reforma debe proponerse el objetivo de mantener este logro”, (Ítem 11, recuadro de la valoración)

¿A qué nos estamos refiriendo?, a que un diagnóstico debería no sólo identificar los desafíos, sino marcar el “camino” (mediante análisis cuantitativos y cualitativos) para considerar éstos. Si dichos análisis faltan, no se puede participar ni aportar adecuadamente en el proceso.

Y analizado desde esta perspectiva, y aun reconociendo que en la sucesión de Borradores se fueron incorporando descripciones de aspectos insoslayables, que estaban ausentes en el Borrador V1 (como el impacto del género en el acceso y el monto de las prestaciones que reciben las mujeres, el impacto de la informalidad, indicadores del mercado de trabajo, situación de Caja Militar, etc.), **el Borrador V4, en su mayor parte, sólo enuncia, pero no cuantifica ni analiza en profundidad, (como sí lo hace con los aspectos referidos a la dimensión de sustentabilidad financiera), en qué medida las sustanciales dimensiones referentes a la sustentabilidad social, se integrarían en las propuestas de reforma.**

Tampoco explicita qué papel tienen en esa imagen objetivo (a qué sistema se quiere ir), qué papel se les asigna a las funciones de la Seguridad Social que, en forma resumida, la literatura agrupa en tres:

- Prevenir situaciones de pobreza, especialmente en la vejez

¹² 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

¹³ “Uruguay y la previsión social. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones” y “Síntesis Ejecutiva”.

- Cumplir en forma adecuada la función de sustituir los ingresos que se percibían en la etapa activa (antes de la jubilación)
- Cumplir un papel de redistribución y corrección de asimetrías que se generan en los mercados de trabajo.

En el Borrador V4, nuevamente se habla de “justicia generacional” y de “acuerdo generacional”. Y no se habla de justicia intrageneracional, de redistribución de la riqueza también como elemento central de la seguridad social. Los sistemas de seguridad social tienen un papel redistributivo fundamental, además de evitar la pobreza y sustituir los ingresos que las personas cobran en actividad.

Y aquí nuevamente, la ausencia de objetivos claros, impide por ejemplo analizar de qué forma y en qué medida, algunas de las expresiones vertidas en el propio Borrador se implementarían. A vía de ejemplo, en el mismo se sostiene:

“La alta fragmentación de las historias laborales de un número relevante de trabajadores, fundamentalmente del sector privado y de bajos ingresos, con predominio femenino, representa un desafío para la protección de las personas más vulnerables. Sugiere también que el reconocimiento de derechos contributivos en base al registro de historia laboral debería complementarse con un rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente, so pena de disminuir los niveles de cobertura”. (ítem 10, recuadro de la valoración)

Un estudio reciente¹⁴ realizado para los trabajadores de entre 40 y 60 años aportantes al BPS estima que 49% de las personas no lograría generar causal a los 60 años, mientras que casi 30% tampoco lo lograría a los 70 años. Este porcentaje es significativamente más alto para los trabajadores de más bajos ingresos. También es más alto para los trabajadores privados respecto de los públicos, y para las mujeres respecto de los hombres. Y sigue habiendo evidencia de que las mujeres se encuentran en una situación de inferioridad en el sistema con respecto a los varones, por sus menores niveles de empleo, de formalización y de ingresos: la probabilidad de que un hombre realice aportes a la seguridad social y genere de esta forma el derecho futuro a ser beneficiario de las prestaciones del sistema es aproximadamente 15 puntos porcentuales superior a la de una mujer.¹⁵

La forma en la que el *“rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente”* se inserta en el diseño general que el Gobierno (o la mayoría de los integrantes de la CESS) entienden deseable, es un tema clave para analizar, entre otras cosas, aspectos distributivos y de equidad de sustancial importancia para nosotros.

La existencia de un pilar con componentes no contributivos existe, de hecho, en la mayoría de los países del mundo y en Uruguay. No obstante, en función de cómo se diseñan y se compatibilizan con el diseño del sistema en su conjunto, se podría estar pensando en diseños tan diferentes que podrían en forma extrema, y más allá de valoraciones sobre cuál es deseable, llevarnos hacia el sistema sueco o hacia el sistema chileno.

En este sentido, en el Borrador V4 no se cuantifica, ni se avanza en el análisis de cómo interactúan hoy, entre sí los diferentes pilares: contributivo y no contributivo, y al interior del contributivo, las diferentes prestaciones.

No se avanza tampoco en un 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

¹⁴ “Tasas de Reemplazo del Sistema Previsional Mixto”, Castiñeiras y otros, Centro de Estudios Financieros, 2018.

¹⁵ “Inequidades de género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social”, Informe N° 7. 2019, Observatorio de Seguridad Social (CINVE).

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 deberían abordarse en el marco de un proceso coherente de reforma en que pretenda preservarse uno de los componentes más importantes del sistema que impiden el predominio de efectos regresivos para la población en el conjunto de prestaciones servidas por el BPS.

Como evaluación general e integral del documento, 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 sustancial y 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. La inversión social contribuye a generar sociedades más justas e igualitarias, lo que se traduce en una mayor confianza en las instituciones, y en particular en la solidez de sus democracias.

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, al punto que, en declaraciones reiteradas de altos representantes del actual Gobierno se llegó a hablar de “desidia en el uso de los recursos públicos”. Así, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto vigente (capítulo 10), firmada por todos los ministros del actual Gobierno, se dice que la “alta endogeneidad” del gasto previsional “ha erosionado las posibilidades que tiene el país de priorizar otras áreas de asignación presupuestal” (pág. 161). Dentro de los elementos que se mencionan como explicativos de “la variación del nivel y el cambio en trayectoria esperada del gasto previsional” se citan diversas políticas o reformas realizadas en los Gobiernos del Frente Amplio para otorgar derechos a la gente, como “los fuertes aumentos salariales” y “la cantidad y composición de las prestaciones pagadas” que “registró un fuerte aumento desde el año 2008”. En este punto se cita, como uno de los hitos más significativos, la Ley de flexibilización de condiciones de acceso a la jubilación, los actos administrativos del BPS (también aludidos en los Borradores de Diagnóstico, particularmente el Borrador V1 y V2), la ley de “cincuentones” y “la política de incrementos administrativos (vía decreto) de los mínimos jubilatorios de las jubilaciones de menor monto” (pag.163). Sobre esta última, es llamativo que aunque se sostiene que “ha sido clave en el grado de satisfacción del objetivo de evitar situaciones de pobreza de la población jubilada”, se cite como una de las medidas que “erosionaron los impactos positivos que la transición al sistema mixto debería haber generado y que se habrían estado observando en los últimos años”.

Esto es particularmente notorio en los Borradores V1 y V2, y aunque matizado, subsiste hasta el Borrador V4, en la medida que hay un énfasis excesivo en algunos indicadores como los referidos al equilibrio individual¹⁶ 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 prever la posibilidad de tributos afectados e imponer la asistencia financiera del Estado en la medida necesaria. Asimismo, inducirían a concluir que el régimen administrado por el BPS era un régimen equilibrado, Ley N° 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

¹⁶ Estos indicadores se basan en estimaciones de flujos actuariales, que en base a determinados supuestos (como edad de afiliación, monto y evolución del salario, tiempo que aporta del total que trabaja -densidad de cotización-, entre otros), y para determinados “casos individuales” comparan la relación entre el Egreso por jubilación y los Ingresos por aportes.

en la distribución del ingreso y las oportunidades. En este sentido, el mismo debe brindar un correcto aseguramiento de todos los trabajadores/as, de las personas, 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/as, o que, en el mejor de los casos, sin excluirlos, los atendiera por una vía que no contemple el necesario carácter redistributivo que debe tener la seguridad social.

ASPECTOS CONCRETOS

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 acordados (y eventualmente algunas mejoras específicas), 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 haciéndolo - 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. En la propia Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2025 (capítulo 10, págs. 157 y siguientes), el actual Gobierno cita ejemplos con plazos sensiblemente superiores a los fijados, donde la redacción del informe que sustentó las reformas insumió desde 2 años (en el caso de Noruega) hasta 6 años (en el caso de Suecia), aunque como la misma Exposición de motivos consigna, en muchos de estos casos el proceso completo de reforma insumió tiempos aún mayores.
- La necesidad de fortalecer la institucionalidad respecto a la gobernanza, regulación y supervisión del sistema previsional. Sin perjuicio de ello, deberían considerarse las normas constitucionales y legales con directa incidencia en el tema (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.

Asimismo, como se expresara, hay aspectos de insuficiente desarrollo.

En tal sentido, aunque el Borrador V4 incorporó gran parte de la información que fue solicitada por nuestra delegación¹⁷, en lo referente al seguro de invalidez y fallecimiento y la etapa de desacumulación (pago de una renta vitalicia previsional por parte del BSE), este punto aún cuenta a nuestro juicio con un nivel de análisis y cuantificación insuficiente.

Entendemos que en el análisis de la etapa de desacumulación la información que solicitamos incorporar fue un aporte sustancial para poder analizar mejor el funcionamiento actual, identificar cabalmente muchos de los desafíos, y ajustar o mitigar omisiones de los Borradores anteriores referentes a la política de inversiones, y la necesidad y bondades de una unidad de cuenta como la Unidad Previsional (UP), creada bajo los gobiernos del Frente Amplio, para asegurar un calce de monedas¹⁸. En este punto hasta el Borrador V3 sólo constaban las críticas a la misma desde técnicos del BCU. Asimismo, fue clave el intercambio con técnicos del BSE y otros miembros de la Comisión. Particularmente, la efectiva evaluación de una situación de “sostenibilidad”, con estrecha relación sobre la “contingencia fiscal” y otras medidas similares, requiere de estimaciones cuantitativas que aún no se hallaban en el Borrador V4 (ítem 60, 64 y 75.3 del Borrador V2, V3 y V4, respectivamente).

También entendemos que se requeriría mayor profundidad en el análisis cuantitativo respecto de alternativas de diseño para las Cajas Paraestatales, dado que se critican fuentes centrales de su financiamiento y no se explicitan alternativas. Nuevamente aquí, la falta en el Borrador V4 de cuáles son los objetivos, cuál es la imagen objetivo que se busca, no permite participar adecuadamente del proceso de diagnóstico.

Otro aspecto que consideramos importante profundizar y que se trató sólo tangencialmente al considerar aspectos demográficos y poblacionales, es la **Migración**. Los movimientos migratorios existen desde los orígenes de la humanidad y Uruguay encara nuevos desafíos al respecto, particularmente desde 2010. En el mundo según las estimaciones, hoy hay más de 270 millones de migrantes internacionales, el 3,5 % de la población mundial. La migración crece. El trabajo es el principal motivo de migración; los trabajadores migrantes son la mayoría de los migrantes internacionales del mundo; dichos trabajadores migrantes se radican principalmente en países de ingreso alto. Según diversos estudios, entre mediados del siglo XX y comienzos del XXI, se combinan las migraciones intrarregionales y extrarregionales. Más recientemente, el panorama migratorio en América Latina y el Caribe ha cambiado fuertemente. Es la región con mayores movimientos migratorios junto con Asia. Entre 2010 y 2019, el número de inmigrantes en la región aumentó 66% y el de emigrantes aumentó 26%. Unos 43 millones de personas viven fuera de sus países. En América del Sur en 2019, se contabilizaron unos 17 millones de emigrantes y casi 10 millones de inmigrantes. Según OIM, la emigración se concentra desde Venezuela (28%),

¹⁷ Parte de esta información fue solicitada por nuestra delegación con vistas a mejorar el borrador de diagnóstico y posibilitar un análisis ecuánime 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 tanto del seguro tanto de invalidez y fallecimiento como del 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 de que se mantuviera la normativa actual, de la evolución de las primas y las reservas de cada uno de estos seguros. Finalmente, se solicitó 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 al respecto.

¹⁸ Ley Nro. 19.608 de 13/04/2018. Sobre el punto, ver la versión taquigráfica de la Sesión del día 25 de octubre de 2017, de la Comisión de Seguridad Social integrada con la de Hacienda del Parlamento (Asisten autoridades del Banco Central del Uruguay).

Colombia (17%), Brasil (10%), Perú (9%), Ecuador (7%) y Argentina (6%), Uruguay comienza a recibir inmigrantes, y entre ellos, personas de Venezuela, Cuba, República Dominicana. La OIT en su tripartita regional de 2017, destaca: “En la actualidad, el fenómeno migratorio en América Latina se ha venido expandiendo en volumen, dinamismo y complejidad durante las últimas décadas y está estrechamente vinculado con la búsqueda de oportunidades de empleo, mejores ingresos y trabajo decente (...) tienen como características comunes la feminización de las migraciones; alta proporción (...) con situación migratoria irregular; insertos en la economía informal y con condiciones deficitarias de empleo, seguridad y protección social.”

Recientemente la XII Cumbre del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Quito, 1/ 2020), ha buscado sensibilizar a la comunidad internacional destacando que, además de la ayuda humanitaria, la migración es un asunto de desarrollo y que los países deben invertir en programas de generación de ingresos (...) y para ello también promueve la cooperación internacional.

Uruguay tiene fortalezas históricas y recientes al respecto. Es de los países del mundo con más convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social con otros países para la protección a migrantes y el estímulo a las empresas para traslados temporarios de personal especializado. Tiene una ley específica (Ley 18.250 de 2008) que consagra la igualdad de derechos de las personas migrantes y sus familias. Tiene otras diversas normas internacionales en vigor al respecto.

Por todo ello, consideramos que la inmigración es positiva y debe ser objeto importante del diagnóstico.

Adicionalmente, aunque el análisis de otras políticas complementarias al régimen previsional, a nuestro criterio insoslayables, no son objeto del mandato dado a la CESS por la LUC¹⁹, entendemos que no se analiza la interrelación del régimen previsional con algunas prestaciones de actividad que pueden articularse con aquél. Es el caso, por ejemplo, de la interacción que puede darse con el seguro de paro de hasta 1 año para mayores de 50 años por causal despido, y con el Subsidio Especial de Inactividad Compensada (SEIC)²⁰, máxime considerando los desafíos que se enfrentan por la implementación del cambio tecnológico en el mundo del trabajo, potenciado por la pandemia de COVID-19. En este contexto, muchas trabajadoras y trabajadores hasta ahora atendidos por el régimen previsional, podrían quedar sin cobertura si la reforma no es analizada considerando estos vínculos con las citadas prestaciones de actividad.

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

- En el segundo párrafo de la “Síntesis Ejecutiva” del Borrador V4 si bien se reconoce que *“Uruguay tiene niveles de protección social en la vejez buenos en comparación con otros países de la región”, se sostiene que “tiene algunas deficiencias y, sobre todo, enfrenta algunos riesgos derivados de cambios que se están produciendo en la población, la tecnología y el mundo del trabajo”*. Asimismo, se expresa que *“A través de la suma de distintos programas se ha logrado que los sectores más vulnerables tengan hoy una protección razonable, pero el país carece todavía de un programa universal e integral de protección social que se adecue en forma flexible a las condiciones cada vez más cambiantes de la sociedad y el mundo del trabajo”*.

En los 15 años de Gobierno de nuestra fuerza política, se trató de avanzar en el sentido de la articulación de los diferentes programas y servicios, y particularmente se implementaron políticas que tienen estrecha relación con este tema, aunque lamentablemente hayan quedado fuera del objeto del análisis de la CESS, como las de

¹⁹ Art.393 de la Ley 19889

²⁰ Art. 9 a 13 de la Ley 18395, que exige como mínimo contar con 58 o más años de edad y 28 o más años de servicio, y haber permanecido en situación de desocupación por un período no inferior a un año.

cuidados y su necesaria profundización y articulación con el diseño general de protección social. Más allá de esto, aún subsisten oportunidades de mejora en la articulación de políticas y programas contributivos y no contributivos, que a nuestro juicio deberían tomar en cuenta lo recomendado por la OIT²¹ y la CEPAL²².

De conformidad con la Recomendación N° 202 de OIT, los pisos de protección social deberían proporcionar seguridad básica del ingreso a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Establece la Recomendación que “la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad” y asegurar “un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”. Los Convenios números 102 y 128 de OIT ratificados por Uruguay y en vigencia, establecen que las prestaciones deberán ser suficientes “para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes”. Ello, sin perjuicio de destacar la fortaleza histórica de Uruguay de ser uno de los países del mundo con más Convenios Internacionales de OIT sobre derechos del trabajo y la seguridad social, ratificados y vigentes, fortaleza a seguir desarrollando.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano de control de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha establecido, en su *Observación General N° 19*, que el nivel suficiente de las prestaciones forma parte del contenido mínimo del derecho a la seguridad social reconocido en el Pacto. En su Declaración titulada “*Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible*”, de 2015, ha afirmado que la Recomendación 202 de OIT complementa y refuerza la Observación General N° 19. Resulta relevante considerar que Uruguay ha ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC por Ley 19.029, y mediante esa ratificación, reconocido la competencia del Comité de DESC y en consecuencia, debe dar la debida consideración a sus dictámenes y recomendaciones.

CEPAL promueve un “*nuevo pacto social previsional, que ponga los esquemas de solidaridad en el centro del debate y del diseño de los nuevos modelos de pensiones en la región*”. En este contexto, las reformas deberían tender a ampliar la cobertura, mejorar la solidaridad del componente contributivo con el objetivo de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva), e integración de los esquemas contributivos y no contributivos -éstos últimos, bajo la lógica de derechos universales (*Panorama Social de América Latina 2017*).

Si bien en la “*Síntesis Ejecutiva*” del Borrador V4 no se avanza más allá de la enunciación de la necesidad de “*un programa universal e integral de protección social*”, **son para nosotros indicios significativos de la existencia de diferentes ópticas que:**

²¹Ver: Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Posteriormente, en reconocimiento de la importancia y la necesidad de sistemas adecuados de protección social, la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) de las Naciones Unidas adoptó, en abril de 2009, la Iniciativa del Piso de Protección Social como una de las nueve prioridades clave para abordar la crisis económica mundial del bienio 2008-2009. La conducción de dicha Iniciativa está a cargo de la OIT y la OMS, pero intervienen muchos otros organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI, como también socios bilaterales, institutos de investigación y ONG internacionales.” (OIT, Plataforma de recursos de trabajo decente para el desarrollo sostenible, punto número 22: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/sp-floor/lang-es/index.htm>).

²²La CEPAL ha señalado, en uno de los documentos más emblemáticos de las últimas décadas, que: “Las reformas de los sistemas de pensiones deben tender a ampliar la cobertura del componente no contributivo y a mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante un modelo que integre ambos esquemas, mantenga incentivos a la contribución y garantice la viabilidad financiera a corto y largo plazo. La combinación de un componente de reparto (con reglas claras de modificación de los parámetros), un esquema de capitalización (competitivo y de bajo costo), un pilar no contributivo garantizado para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para los aportantes con pensiones inadecuadas (financiadas por rentas generales o mediante solidaridad contributiva) parece ser un mecanismo satisfactorio.” CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006, pág. 147. Se trata de una línea de pensamiento y acción que puede encontrarse en múltiples documentos de CEPAL con similares alcances.

- En el Capítulo “Uruguay y la previsión Social. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones” se omite la mención del conocido Informe de William Beveridge de 1942²³, enumerándose sólo lo correspondiente a “Seguros Sociales”. La omisión de este icónico informe ignora justamente los antecedentes que se relacionan en forma directa con el potencial que tiene un sistema no contributivo, financiado con impuestos generales, para lograr amplios niveles de cobertura (personas atendidas), especialmente en situaciones de crisis o incertidumbre económica.
- En el Capítulo de “Síntesis Ejecutiva” (ítem viii) se sostiene que “El análisis del desempeño del sistema en materia distributiva muestra aspectos a corregir. Si bien existe un conjunto de dispositivos tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema desde la perspectiva de la equidad, buena parte de los subsidios explícitos e implícitos existentes no se encuentran adecuadamente focalizados”; (el subrayado es nuestro). Nuevamente, en la medida que se omite explicitar qué importancia tiene para el Gobierno (o la mayoría de los integrantes de la CESS) la función redistributiva del sistema de protección social, y particularmente su capacidad de corregir inequidades heredadas del mercado de trabajo (como en el caso de las mujeres), **no es posible establecer una relación directa** entre lo que el Borrador V4 entiende como “subsidios explícitos e implícitos existentes” que “no se encuentran debidamente focalizados” y el “rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente”, al que por ejemplo alude la valoración del ítem 10. **No obstante, también en este caso parece significativo el uso de la expresión “dεδbidamente focalizados”**, que considerada conjuntamente con el excesivo énfasis puesto en algunos indicadores (como los de equilibrio individual de los subsistemas) y la descripción realizada en el ítem 33 (diseño de pensiones no contributivas de vejez e invalidez del BPS) parecen querer restringir la aplicación de estos dispositivos a situaciones de pobreza, más que reevaluar o estudiar su diseño actual y particularmente la forma en que se articularían con el pilar contributivo.
- **Respecto al tema Género**, entendemos que no hay consistencia en los borradores entre las consideraciones que se realizan sobre algunas prestaciones, y las políticas de género y cuidados detalladas en los mismos. Particularmente, el enfoque y tratamiento que se realiza del tema Pensiones de sobrevivencia, cuyo abordaje se hace fuera de contexto e incluso en forma contradictoria con otros pasajes del documento. Así, por ejemplo, se sugiere la necesidad de revisarlas, sosteniéndose que “La regulación vigente de las pensiones de sobrevivencia se aparta de las orientaciones predominantes en países de similar estructura demográfica y tradición previsional” (Borrador V4, ítem 24). Incluso hasta el Borrador V3 (ítem 22.8) subsistía la consideración sobre que es un beneficio que “se presta a abusos (riesgo moral)”.

No obstante, 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 e ítem 23 del Borrador V4), donde parece desprenderse que la realidad uruguaya (en términos de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y la brecha de ingresos) es similar a la 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

²³ Después de la crisis económica y social de 1929 comienza a gestarse en el mundo el surgimiento de un nuevo modelo de protección social, que reconoce sus antecedentes en la Social Security Act de los Estados Unidos de América, promovida por el presidente Franklin D. Roosevelt en 1935, el sistema instaurado en Nueva Zelanda en 1938 y, en Inglaterra, el conocido Informe de William Beveridge de 1942, dando a luz lo que se conoce como la seguridad social moderna.

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 de 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 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. En los Borradores se compara el gasto agregado por pensiones en nuestro país con respecto a países más desarrollados, 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 los Borradores V2 y V3, e ítem 11 en el Borrador V4), 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 de 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.

- **Cuando se valora que** *“el gasto previsional en Uruguay es elevado en la comparación internacional teniendo en cuenta el grado de envejecimiento del país y su nivel de desarrollo.”* (ítem 13 y 14 de los Borradores V3 y V4, respectivamente), aunque se corrige la expresión que anteriormente figuraba en el Borrador V2 (*“de los más altos del mundo; ítem 13)*, la cual no tenía apoyo empírico en la descripción que se presentaba, esta consideración se apoya fuertemente en el Gráfico 10 del Borrador V4, que **sólo compara el gasto público en pasividades** (como porcentaje del PIB), entre una serie de países, entre los que se cuentan Noruega, Suecia y Dinamarca. Se omite analizar el total del gasto, dado que estos países tienen sistemas donde una parte del gasto en pasividades no es cubierta por el Estado.

Según datos de OCDE (Pensions at a Glance 2019), por ejemplo, para el año 2015 el gasto privado en pensiones se estimaba en 1%, 2,6% y 2,9% para Noruega, Dinamarca y Suecia, respectivamente.

Por tanto, si sumamos el gasto público en pensiones y el gasto privado, el gasto previsional del Uruguay se encuentra en línea con el de otros países en el que se logra una buena protección de los adultos mayores. Asimismo, debe considerarse que éstos 3 países tienen políticas complementarias potentes que hacen a la protección social relacionadas con cuidados, vivienda, alimentación servicios específicos para adultos mayores y personas con discapacidad, que son sustancialmente más generosos que los de Uruguay, más allá de los avances en años recientes.

Finalmente, y en la misma concepción que no compartimos en el Capítulo “Uruguay y la Previsión Social. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones”, y bajo el subtítulo *“¿Es necesario reformular el acuerdo entre generaciones?”*, se sostiene que *“el nivel de gasto público uruguayo es similar al de España -pese a estar todavía lejos de su grado de envejecimiento- y es mayor que el de países de larga tradición de protección social como*

Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia, por ejemplo. En este último grupo de países, parte muy importante de la seguridad económica en la vejez está plenamente respaldada por aportes o ahorros que vienen acumulándose desde hace décadas. Aunque el gasto previsional total es mayor que el uruguayo, reposa en gran parte en el ahorro acumulado y no en transferencias fiscales o de quienes están trabajando". Parecería que se ignora que las realidades laborales, de distribución del ingreso, de posibilidades económicas (si se toma como indicador el PIB per cápita) y de productividad, así como de los propios diseños de los sistemas de protección social (en términos de políticas complementarias al régimen previsional) son totalmente diferentes a la realidad uruguaya.

- **No se comparte la óptica de análisis que se adopta sobre ciertas medidas administrativas, cambios normativos o una combinación de ambos, implementados en el 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, pequeños empresarios y productores rurales y sus familias, artistas y deportistas, 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.** 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, y así se mantuvo en Borrador V4. No obstante, la segunda dimensión señalada no se incluyó en el análisis. Visto así, el Borrador, en todas sus versiones, presenta cierta inconsistencia, dado que si bien pondera la extensión de la cobertura como un logro que es imprescindible mantener (ítem 10 de los borradores V2 y V3 e ítem 11 del V4), juzga con apreciaciones no compartibles algunas de las medidas implementadas que están en la base del mismo. Aunque el Borrador V3 y ahora el V4 matizan algunos de estos aspectos²⁴, entendemos que aún son de recibo los siguientes señalamientos:

Reglamentación de la valoración de la prueba de servicios en BPS. En el Borrador V4 (ítem 29.5), continúa afirmándose 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 29.8). 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.

²⁴ 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.

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.

La especial atención puesta en esta concreta definición del BPS del año 2006 contrasta también con el hecho de soslayar el abordaje de otras resoluciones recientes de dicho organismo, como lo son la que dispone abandonar el criterio la nominalización²⁵ – pese a que dicha resolución destaca que esa temática es controversial – y la decisión de no tener más en cuenta los laudos de los Consejos de Salarios en las actuaciones de fiscalización del organismo²⁶.

Tales resoluciones, que pueden tener como efecto no deseado, pero previsible, el de facilitar incursiones tanto en la informalidad como en la subdeclaración, con sus consecuentes impactos en las historias laborales de las trabajadoras y trabajadores, no fueron objeto de atención por parte del borrador en sus diferentes versiones. Tampoco otras normas aprobadas por el actual gobierno, que también consideramos que incentivan la informalidad y/o la subdeclaración, como la facilidad de pago de salarios en efectivo, la suspensión de la implementación acordada con las gremiales de empresarios y trabajadores para el transporte carretero (camiones), el SICTRAC, en un sector de alta evasión en lo laboral, de seguridad social, y tributario en general. Adicionalmente, por esta vía, dichas resoluciones y medidas podrían tener efectos negativos sobre la recaudación y por tanto sobre la financiación del sistema.

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 del Borrador V2, ítem 33 del Borrador V3 e ítem 32 del borrador V4) 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, si bien el cuestionamiento al mismo es más matizado en el Borrador V4.

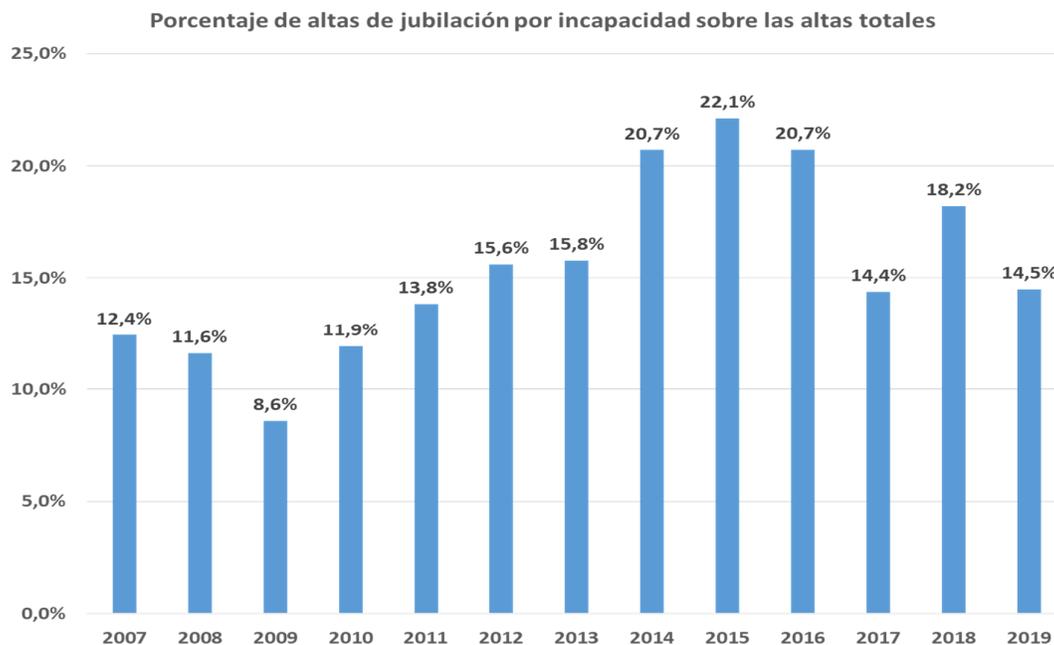
Dicho decreto incrementó la valoración de los denominados factores complementarios, que se acumulan al porcentaje de incapacidad que deriva de la patología, y tienen relación con la edad, el nivel educativo, la carga psico-física de las tareas habituales y las posibilidades de reinserción laboral. Su 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 promedio del período 2017-2019 fue significativamente más bajo que el del período de mayor participación (2014-2016), y

²⁵ RD 25-7/020 de 05/08/2020

²⁶ RD 25-8/020 de 05/08/2020

hacia 2019 se ubicaba ya en los niveles previos al Decreto 306/013. También importa visualizar que, si bien el número de altas subió, la cantidad de denegatorias en relación al total también lo hizo. A vía de ejemplo, en el 2013 la suma de altas y denegatorias de incapacidad (total y parcial) fue de 7.369 y el peso de las denegatorias fue de 4% (323); en tanto para 2018 la suma fue de 9.397 y las denegatorias pesaron 19% (1.770); a agosto de 2019 la suma fue de 6.802 y las denegatorias pesaron el 31% (2.125).



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 OCDE²⁷ 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 incapacidad²⁸ es entre 10 y 12%, y ha experimentado un incremento desde los años 90 (junto con Suecia y Reino Unido).

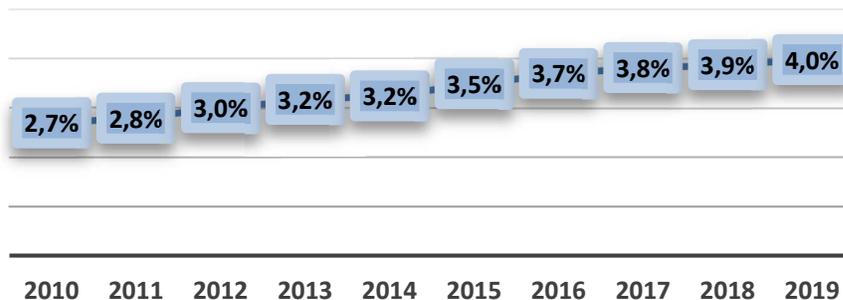
Un cálculo comparable para Uruguay²⁹, indica que, aunque a raíz de las medidas antes enumeradas el porcentaje tuvo una evolución creciente, similar a la de algunos países de la OCDE, está lejos de los ratios que muestran éstos.

²⁷ <http://www.oecd.org/employment/emp/45219540.pdf>

²⁸ Jubilaciones por incapacidad y subsidios transitorios por incapacidad.

²⁹ 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.

Asimismo deberían tenerse en cuenta las manifestaciones de diversas organizaciones relacionadas a las personas con discapacidad que concurren a la CESS y destacaron dificultades de acceso a prestaciones y servicios, pese a las flexibilizaciones razonables realizadas en nuestros Gobiernos.

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 fuera 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), en el Borrador V4 se enfatiza el “no cumplimiento” de la notificación de la historia laboral a que refiere el art. 89 de la ley N° 16.713 (ítem 25.4 y Anexo 8, numeral 2 del apartado 4), sin efectuar una evaluación de las consecuencias que la propia ley establece, a continuación (art. 90), para el caso de que esos datos no sean observados por el trabajador, una vez notificado.

Al respecto entendemos relevante señalar, precisamente, que tales consecuencias resultan exorbitantes y vulneran derechos sociales de los trabajadores. En este sentido, el citado 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).

Vale resaltar que 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 también ha facilitado y promovido por diversos medios el acceso directo, personal a la información correspondiente de dicha historia laboral como nunca antes – aspecto ahora reconocido por el Borrador V4 en el ítem 25.4 -.

Efectos redistributivos de los regímenes de aportación patronal. En relación a la diversidad de tasas de aportación sobre salarios, los borradores de diagnóstico sobre la base de una escueta descripción de algunas de las diversidades existentes, tanto al interior de los diferentes sectores amparados por el BPS como entre entidades gestoras, extraen una exorbitada y más bien teórica valoración: “*La heterogeneidad indicada no tiene fundamento*”.

previsional y afecta una adecuada valoración del equilibrio o desequilibrio financiero de los beneficios jubilatorios contributivos. La diversidad de tasas de aportes conspira con la deseable neutralidad en lo que respecta a las tasas de imposición sobre el trabajo. Esto distorsiona la asignación de recursos de la economía, generando pérdidas de eficiencia"; -los subrayados son nuestros-; (ítem 21 de los Borradores V2 y V3, e ítem 24 del Borrador V4). Esto no sólo vuelve a ignorar los efectos redistributivos que, al interior de algún sector, como por ejemplo el rural, tienen algunos subsidios implícitos y explícitos³⁰, que por esta vía se generan necesariamente hacia pequeños productores rurales y productores familiares así como de actividades intensivas en mano de obra -, sino que avanza sobre una concepción de economía política identificada a nivel teórico con el pensamiento clásico y neoclásico, para las cuales alterar la supuesta "neutralidad" genera pérdidas de eficiencia. Sin hacer un análisis del impacto de estas diferencias entre los regímenes no se puede afirmar tal cosa, particularmente cuando, por ejemplo, a nivel de empleo, no sólo el sector rural, sino el sector de micro y pequeñas empresas tienen impactos importantísimos en la generación de empleo y otras áreas no analizadas en los borradores. En este marco, no queda claro si lo consignado en el ítem 31 refiere a la necesidad de identificar las exoneraciones y/o subsidios implícitos o explícitos con el fin de establecer claramente sus fuentes de financiamiento (contributivo o a cargo de rentas generales), o si refiere a la necesidad de revisarlos.

Costos de transición de cambios en el diseño³¹. 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.** Y ello es una carencia sustancial también del Diagnóstico. 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 previsional existentes actualmente a nivel comparado"; (ítem 64 del Borrador V4). En este sentido 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 en 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 existentes³². Si bien, en referencia a la etapa de acumulación, el Borrador V4 atenúa algunos aspectos preocupantes que se señalaban en el Borrador V2, e incluso en el V3, aún subsisten las siguientes observaciones:

Comisiones por administración cobradas por las AFAP.

³⁰ Art. 32 de la Ley 18.341 y decreto 778/008 para pequeños productores agropecuarios, invocado en el ítem 31.2 del Borrador IV.

³¹ Si bien este punto refiere al capítulo de Régimen de Ahorro Individual obligatorio, (ítem 51 y 53 del Borrador V2 y Borrador V3, respectivamente e ítem 64 del Borrador V4), se presenta aquí, en la medida que su impacto tendría efectos importantes sobre el Régimen administrado por BPS.

³² 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.

Se omite que durante mucho tiempo y aún ahora, las AFAP privadas han venido cobrando comisiones excesivas, lo que implica 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 ganancias³³, y es llamativo que, aunque el Borrador V4 (ítem 58) señala que “Las comisiones por administración cobradas por las AFAP se han reducido significativamente, luego de que fueron reguladas legalmente”, se omite el hecho de que el art.23 de la Ley 19.590 que las reguló no fue votado por la mayoría de la entonces oposición, hoy Gobierno.

Asimismo, es significativo que, aunque en los primeros borradores se recogían las críticas de la Asociación de Afaps privadas (ANAFAP), -además de tomarse su agenda como base- al mecanismo fijado por la regulación de las comisiones y se consignaba, por ejemplo, que “La regulación del régimen de comisiones máximas ofrece oportunidades de mejora” (Borrador V2, ítem 54) o que “La regulación del régimen de comisiones y su máximo, merecería revisión” (Borrador V3, ítem 48), y a pesar de que en el Borrador V4 sólo se mantuvo la descripción (ítem 58.6) sobre que “La existencia de un tope regulatorio a la comisión podría llevar a una práctica predatoria de la competencia por una AFAP que tuviera mayor escala y posición dominante”, en ningún momento del análisis de los sucesivos borradores se identificaron y analizaron ventajas y desventajas de alternativas al mecanismo fijado. Esta carencia es relevante en un diagnóstico que parecería estar concluyendo que “Las comisiones por administración cobradas por las AFAP se han reducido significativamente, luego de que fueron reguladas legalmente”.

Adicionalmente, se omite que las AFAP privadas 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 oficio³⁴.

Finalmente, en ninguno de los sucesivos borradores se realizó un análisis de las ganancias (utilidades) netas de las Afap, es decir las ganancias (utilidades) sin el resultado de la reserva especial (encaje) obtenida a partir de los recursos propios. Esta puede medirse con un indicador denominado ROE³⁵, siendo éste el adecuado para analizar la evolución de las ganancias distribuibles a los accionistas por parte de las AFAP y su evolución en el tiempo.

En base a datos públicos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de fondos de pensiones (AIOS)³⁶ y del BCU se calculan los ROE por AFAP para Uruguay, así como también sus ROE Distribuibles. Y de esa

³³ Art.23 y 26 de la Ley 19.590 de 28/12/2017.

³⁴ 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 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. Pero además, 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%.

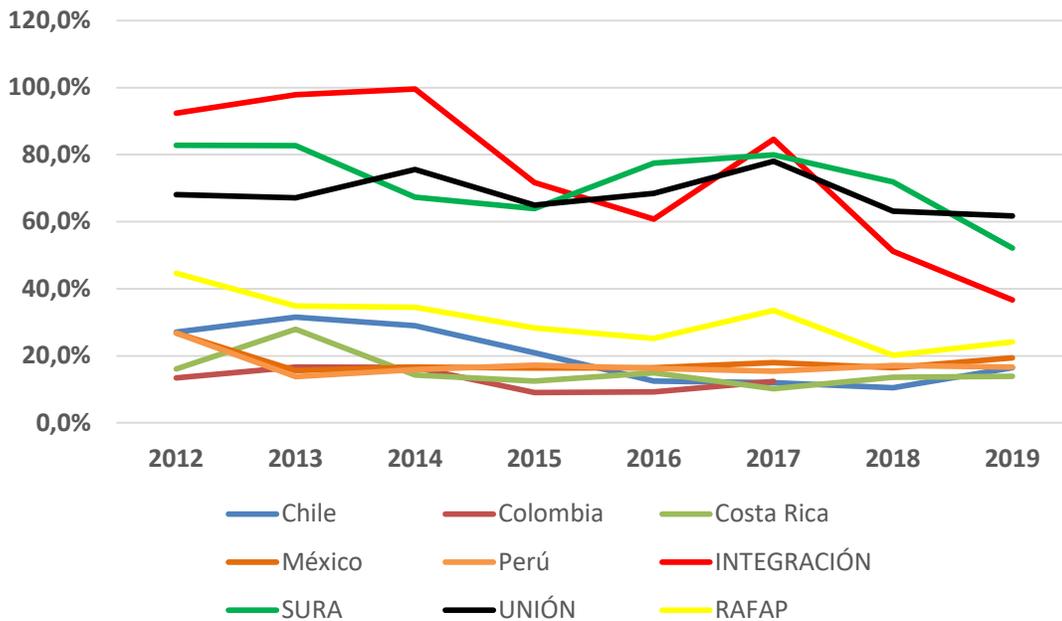
³⁵ El ROE (Return on equity) es uno de los indicadores más utilizados para medir la (utilidad) ganancia de las empresas, y muestra la (utilidad) ganancia de la empresa sobre el capital invertido (patrimonio). En el caso de las Afap, éste debe depurarse del encaje (Reserva Especial). La Reserva Especial es propiedad de la empresa administradora pero no es de libre disposición, dado que la normativa establece que debe evolucionar en función de cómo evoluciona el Fondo de Ahorro Previsional. Al crecer el Fondo de Ahorro Previsional, por la llegada de los aportes de los trabajadores, parte de la rentabilidad de la empresa debe ser destinada al mantenimiento del porcentaje de la reserva especial; por esta razón, se le descuenta a la ganancia de las Afap..

³⁶ <https://www.aiosfp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios.html>

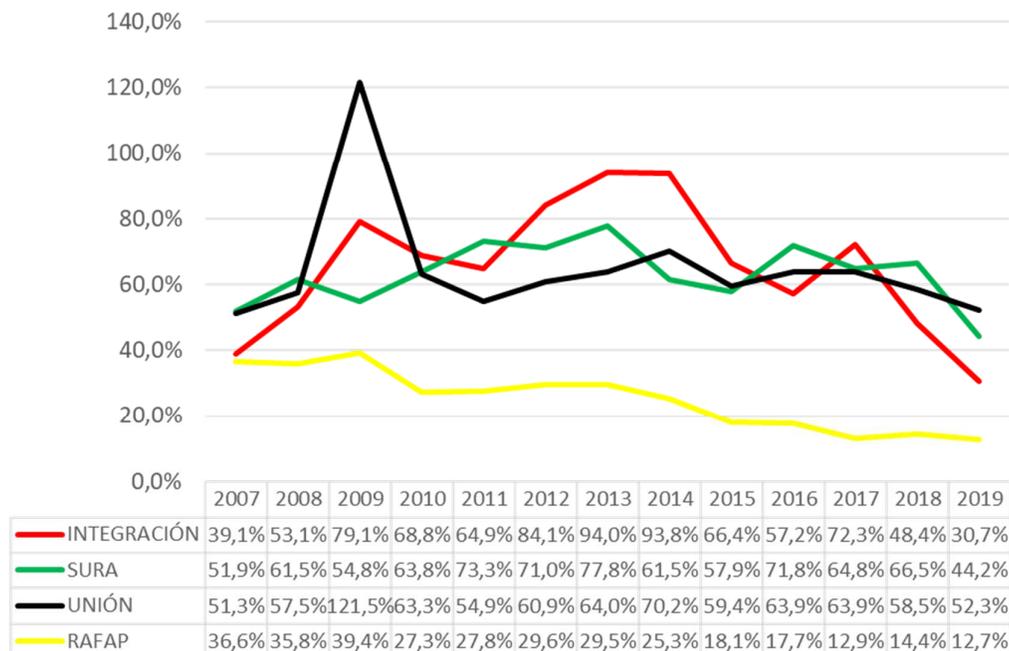
comparación surge que los niveles de rentabilidad sobre patrimonio de las AFAP privadas uruguayas son extremadamente altos comparados con otros países con regímenes de ahorro individual (Gráfico 1).

Y esto es así, aunque se consideren los niveles de ROE distribuible, donde la evolución muestra que los niveles de rentabilidad sobre patrimonio de las tres Afap privadas son sustancialmente superiores a los de República AFAP a pesar de la “posición dominante” de ésta (Gráfico 2). Es más, el Gráfico 2 parece brindar evidencia respecto de que las “*ventajas en términos de costos medios*” con las que contaría República AFAP “*al duplicar en tamaño a su competidor más cercano*”, y obtener un “*mayor aprovechamiento de las economías de escala que caracterizan a la industria*” fueron trasladadas a la comisión que se cobró a sus afiliados, que inició un proceso de rebaja desde 2005, por lo que, sus afiliados más que haberse visto afectados se vieron beneficiados por las economías de escala derivados del tamaño de la empresa.

Gráfico 1 - Utilidad Neta / Patrimonio Neto en %
(ROE)



Utilidad Neta / Patrimonio Neto en % -depurados de la Reserva Especial-
(ROE DISTRIBUIBLE)



Posición dominante de República AFAP y distribución de afiliados de oficio. El 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 comisión³⁷. 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, al afirmarse 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 no es igual para todos, y que depende de su historia laboral, entre

³⁷ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/TRABAJO%20%20-%20EVALUACION%20DEL%20CRITERIO%20PARA%20LA%20ASIGNACION%20DE%20LAS%20AFILIACIONES%20DE%20OFICIO.pdf>

otras cosas³⁸- 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 histórica que por este tipo de empresas tienen los uruguayos³⁹. Esta se encuentra relevada en estudios y encuestas de diversa índole de difusión pública⁴⁰, 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.

Si bien en el Borrador V4, y a raíz de las argumentaciones esgrimidas por nuestra delegación, se mitigaron las observaciones sobre este punto, eliminándose la valoración de una *“opción por defecto”* en función de la rentabilidad, subsiste una crítica al criterio en función del *“mayor tamaño”* de *“la AFAP de menor comisión”* (ítem 56).

En función de lo analizado en el apartado anterior, y la información suministrada en el Gráfico 2, insistir con el tamaño de República AFAP como algo negativo, se derivaría a nuestro entender más de una concepción de economía política que de la evidencia empírica.

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 causa del desempleo y la informalidad, propia de trabajadores con inserciones menos favorables en el mercado de trabajo, aunque no solamente⁴¹. En base a los argumentos esgrimidos por nuestra delegación, el ítem 57 incorporó esta información en su apartado 2, en el Borrador V4

- **Respecto a los Seguros.** Si bien el Borrador V4 incorpora contenidos que eran sustanciales para un análisis mínimo del Sector, sigue presentando un desarrollo incompleto, particularmente en el análisis de las proyecciones a futuro que se incorporaron en el Anexo a nuestra solicitud. Más allá de este tema, tanto en el Borrador V4, como en el intercambio mantenido en las reuniones de la CESS donde se analizó el tema, sigue subsistiendo a nuestro criterio un foco errado en el análisis.

³⁸ Op. Cit. 12.

³⁹ *“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>

⁴⁰ <https://portal.factum.uy/analisis/2019/ana190529.php>

⁴¹ *“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>

Por ejemplo, en el ítem 69 (referente al Seguro de Invalidez y fallecimiento), si bien se expresa que es un seguro “cuya prima se fija libremente por el oferente conforme sus criterios técnicos y comerciales”, tanto las menciones a que “la prima ha crecido fuertemente en los últimos años”, como la referencia a que el seguro “es ofrecido en régimen de monopolio de hecho, a un grupo de cuatro clientes obligados a contratarlo”, parecerían indicar que se considera que el problema parece ser “el monopolio de hecho”. No obstante, si como bien identifica el propio borrador, la prima de este seguro “se fija libremente”, aún en el caso de que el Banco de Seguros del Estado estuviera obteniendo ganancias extranormales, debería concluirse que es sumamente competitivo en términos de precio, dado que no existe ninguna otra empresa aseguradora que -pudiendo entrar libremente al mercado- quiera brindar esta cobertura. De hecho, la valoración que se realiza parecería abonar la tesis de que el problema es verificar que el BSE no tenga ganancias extranormales y “verificar eventuales subsidios cruzados con otros servicios previsionales de las empresas de seguros”, cuando razones como el tamaño de la cartera previsional en relación a la cartera total de las aseguradoras, la regulación respecto al capital mínimo y la evolución del tamaño de éstas carteras, y las primas de riesgo que en general las empresas de seguros “le cargan” a los seguros de vida, no son analizados.

Finalmente, en lo que refiere al Seguro de Renta Vitalicia (etapa de desaccumulación), el análisis parece volver sobre focalizarse en los riesgos del “monopolio de hecho” del BSE, y de que “En las condiciones actuales no existirían condiciones para que otras aseguradoras tomen los riesgos existentes y retornen a este mercado”; (ítem 72 del Borrador V4). Es tan sintomática la visión de que el problema se solucionaría con incrementar la competencia en este seguro, que en las versiones anteriores de los borradores se había omitido el análisis de los cambios regulatorios en esta rama, y cómo fueron impactando en la solución de algunos de los desafíos que existían. En particular, no se habían analizado los cambios realizados en 2018 que fueron significativos, y modificaron aspectos de ambos seguros (de invalidez y fallecimiento y de renta vitalicia). Dado que no se explicita cuál sería el enfoque con el que se pretende “reexaminar” el “diseño en la etapa de desaccumulación” (ítem 75), en el marco general dicho reexamen parecería dirigirse hacia cambios regulatorios que trataran de incentivar la competencia, cuestión que de por sí, como fundamentamos en la etapa de acumulación, y en particular a que sea un mercado “en competencia”, no asegura buenos resultados para los afiliados. Compartiendo que existen desafíos y es necesario reexaminar el diseño para asegurar la sustentabilidad del Banco de Seguros del Estado en el largo plazo, centrarse en la existencia de un “monopolio” como un problema no aportaría a solucionar, a nuestro juicio, los desafíos existentes.

- **La forma en la que se presenta el régimen del Servicio de Retiro Militar, si bien ha tenido cambios entre los Borradores V2, V3 y V4, 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 N° 19.695 implica un acercamiento a condiciones de retiro más adecuadas para este colectivo, respecto a las vigentes en el Decreto-Ley N° 14.157 de la dictadura militar y normas posteriores, respetando especificidades del mismo. 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 y V4, 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”* (borrador V4, ítem 36.1). 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. .

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, en su versión V3, afirmaba que *“el régimen previsional aplicable podría ser un factor relevante en el momento de reclutamiento y retención”*. Esta valoración, en tanto estaba formulada en base a afirmaciones que habrían realizado las autoridades de los servicios, fue suprimida en la versión V4. No obstante, en su comparecencia ante la CESS, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), se refirió a que existiría un contrato histórico social entre los militares y el Estado, en base al cual siempre se ha entendido que los militares cobran poco en actividad, pero el beneficio lo tienen al retiro.

Este enfoque, proveniente nada menos que del actual MDN, debió ser objeto de mayor atención en la formulación del diagnóstico, en tanto se estaría erigiendo como justificativo del régimen anterior. Como señaláramos en nuestra presentación del 4 de marzo pasado, y sin perjuicio de que, claro está, corresponde abonar retribuciones adecuadas en forma simultánea al cumplimiento de los servicios, el borrador omite puntualizar que un sistema 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. 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 los borradores V3, ítem 49 y V4, ítem 51), 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.

En este sentido, resulta asimismo contradictorio que el Borrador V4, por un lado reconozca el limitado alcance de la reforma de 2018, mientras que, por otro, el MDN, en su comparecencia ante la CESS, haya señalado que esa reforma fue *“muy profunda”*. No está claro, pues, cuál es el diagnóstico del actual gobierno sobre el punto.

- **En referencia a características del diseño de los Institutos Paraestatales**, particularmente la Caja Bancaria, la información que se vuelca en el diagnóstico cuestiona 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 pasivos⁴². Si bien los contenidos de los Borradores V3 y V4 incorporan la descripción del contexto 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, tanto entre ellos como hacia el Régimen General.**

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,⁴³ **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 modificaciones legislativas de los subsistemas de la Caja Policial (2008), Caja Bancaria (2008), Caja Militar (2018) y Caja Notarial (2019), así como las medidas administrativas tomadas por el Directorio de la Caja Profesional en 2016, apoyadas por los Directores designados por el Poder Ejecutivo, **establecieron cambios paramétricos de los regímenes citados que los acercaron a los parámetros del Régimen General, consagrando condiciones de acceso más exigentes, 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 gobierno⁴⁴.

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”* (Borrador V4, ítem 51) serán necesarios en caso de optarse por alguna alternativa de cambio estructural. Aunque el Borrador V4, al igual que el 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.

En suma, por lo expuesto en la Declaración de la Mesa Política Nacional del Frente Amplio del 19 de marzo de 2021, y conforme a lo expresado en el presente documento, nuestra fuerza política, sin perjuicio de reafirmar su disposición de continuar trabajando intensa y seriamente en la etapa de propuestas, no ha acompañado la aprobación del documento de Diagnóstico puesto a consideración de la CESS.

⁴² 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 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.

⁴³ Art.67

⁴⁴ 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. Las medidas administrativas tomadas por el Directorio de la Caja Profesional fueron tomadas con el voto conforme de los 4 Directores elegidos por los afiliados activos y los 2 Directores representantes del Poder Ejecutivo.