

INSUMOS DEL PIT-CNT

ANTE EL PROCESO DE DISCUSIÓN DE LA
REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ert | Equipo de Representación
de los Trabajadores en el B.P.S.



EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS (ERT)

Teléfonos: 2401 0242 - 2401 0355

Tele-Fax: 2408 7362 Whatsapp: 092 351 000

Dirección: Avda. Daniel Fernández Crespo 1621 - 5° Piso

E-mail: pitcntert@gmail.com

FanPage Facebook: Ert Bps

App: en Play Store y App Sotre: ERT

Instagram: Ert Bps

Twitter: @ert_pitcnt

YouTube: Canal: ERT Comunicación

Prezi: ERT Comunicación on Prezi

Issuu: ERT Comunicación issuu

PIT-CNT Página web: www.pitcnt.org.uy - Teléfonos: 2409 6680 - 2409 2267

ICUDU Página web: www.cuestaduarte.org.uy - Teléfonos: 2400 5480 - 2409 4350

BPS Página web: www.bps.gub.uy - Teléfonos: 2400 0151 al 59, o al 1997

**INSUMOS DEL PIT-CNT ANTE
EL PROCESO DE DISCUSIÓN
DE LA REFORMA DE
LA SEGURIDAD SOCIAL**

Montevideo, setiembre 2020.



INSUMOS DEL PIT-CNT ANTE EL PROCESO DE DISCUSIÓN DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En la actualidad, existe un acuerdo relativamente amplio sobre la necesidad de que el sistema de seguridad social sea reformado. Para poder dar esta discusión hay que dimensionar que esta temática no solo es muy relevante para la ciudadanía en general, sino que también abarca aspectos muy sensibles para una porción importante de la población.

Es necesario transmitir tranquilidad para quienes viven de sus jubilaciones y pensiones y para aquellas personas próximas a retirarse, así como abordar un análisis integral del sistema.

Consideramos prioritario iniciar este análisis poniendo énfasis en el diagnóstico y en la construcción de una mirada sobre la sostenibilidad económico financiera de todo el sistema en su conjunto sin poner el foco exclusivamente en el BPS, como a veces ocurre.

Este régimen —que no solo se encarga de jubilaciones y pensiones, sino también de los subsidios por desempleo, enfermedad, maternidad y paternidad, discapacidad y muchas otras prestaciones de menor entidad— ha desempeñado un rol fundamental para mitigar los efectos de la pandemia. Buena parte del mejor desempeño de Uruguay con respecto a otros países de la región y el mundo se explica por el papel fundamental que está teniendo el sistema de seguridad social administrado por el BPS.

Actualmente, el BPS requiere de una asistencia financiera anual levemente superior al 1 % del PIB (llegó a ser de más del 4 % del PIB a comienzos de siglo y a representar 6 % en años anteriores). De acuerdo a las proyecciones actuariales vigentes tendería a incrementarse lenta pero sostenidamente con el correr de las décadas. Está fuertemente asociado a las tendencias demográficas y a los cambios en el mundo del

trabajo, por lo que requiere de ajustes. Sin embargo, si bien es necesario anticiparnos antes de que la situación pueda tornarse crítica, **el BPS no está quebrado ni hay una situación financiera dramática que requiera cambios urgentes y radicales.**

Todos los subsistemas enfrentan desafíos y tienen incertidumbre sobre su sostenibilidad en un horizonte de tiempo más o menos amplio. En particular, dada la población que cubre, el sistema con mayor desequilibrio financiero y con situaciones de privilegio más difíciles de defender es el servicio de retiros militares, que fue tíbiamente reformado en 2018 y que curiosamente esta reforma tendiente a moderar el «déficit» contó con el rechazo generalizado de quienes hoy apuntan casi exclusivamente hacia la situación del BPS.



EL DIAGNÓSTICO

Hoy en día, el gasto en jubilaciones y pensiones de todos los subsistemas representa un 12,5 % del PIB, una cifra que ha venido creciendo en los últimos años (representaba menos del 10 % del PIB en 2010). Esta cifra requiere analizarse teniendo en cuenta el nivel de envejecimiento: la proporción de mayores de 60 años en Uruguay es de las más altas de la región, pero se encuentra entre los niveles más bajos si la comparamos con los países más desarrollados. Al considerar ambos parámetros, se observa que Uruguay presenta un gasto relativamente alto en relación a su nivel de envejecimiento, algo que contribuye a explicar su muy buen desempeño en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones. Cerca de un 97 % de las personas mayores de 65 años recibe alguna prestación del sistema de seguridad social.

Sin embargo, es necesario considerar el nivel de gasto actual y su trayectoria futura, atendiendo otras prioridades del gasto social también muy relevantes, como primera infancia, educación y salud pública, ciencia y tecnología, etcétera. **Es fundamental que la reforma de la seguridad social logre reencauzar la sostenibilidad económico financiera del sistema a largo plazo, manteniendo los niveles de cobertura y adecuación alcanzados en los últimos años y haciéndolo compatible con otras prioridades sociales que son estratégicas para el desarrollo del país.**

EL IMPACTO DE LA LEY DE FLEXIBILIZACIÓN

Dentro de este debate sobre el diagnóstico, muchos han puesto el énfasis en que buena parte de los problemas actuales del sistema obedecen a la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008. Según esta visión, esos cambios paramétricos habrían desarticulado un sistema que, desde la reforma estructural de 1995, no presentaba problemas e insuficiencias y que a partir de la flexibilización se habría tornado insostenible. Consideramos que es una visión equivocada, no solo injusta con lo ocurrido hace poco más de una década, sino también preocupante de cara a la reforma que el país necesita.

Este tipo de análisis suele concentrar toda la atención en la situación del BPS, sin prestar atención a los problemas del

régimen de ahorro individual (que se analizan más adelante) ni al resto de los subsistemas (que en algunos casos presentan desequilibrios bastante más críticos). Parece desconocerse que aquella reforma fue acordada en un amplio diálogo social y aprobada por todos los partidos políticos. La decisión de flexibilizar estuvo precedida por estudios académicos que alertaban que con la reforma de 1995 solo un 32 % de quienes trabajan en el ámbito privado llegarían a poder jubilarse a los 65 años. El sistema iba camino a un importante retroceso en materia de cobertura y adecuación que fue debidamente atendido en 2008.

Como toda reforma, podrá tener aspectos perfectibles, pero tenemos **la convicción de que la flexibilización de 2008 fue en el sentido correcto de otorgar protección a los sectores de las personas adultas mayores más vulnerables, que de lo contrario hubieran quedado a la intemperie.** En general, la población destinataria de aquella flexibilización eran las trabajadoras y trabajadores con trayectorias laborales más precarias, con una mayor presencia de informalidad, desempleo y salarios más sumergidos. Además, focalizó sus beneficios especialmente en las mujeres que, como se sabe —producto de su mayor dedicación a los cuidados del hogar y otra clase de discriminaciones— enfrentan mayores dificultades para cumplir

con los requisitos jubilatorios. En particular, si bien resulta insuficiente, el reconocimiento de un año de aporte por hijo es un componente fundamental para mitigar injusticias propias de sistemas que tratan por igual situaciones notoriamente diferentes.

La flexibilidad de 2008 representó un fuerte incremento en la cantidad de jubilaciones y su gasto asociado, lo que configura un factor adicional para hoy estar discutiendo cómo recomponer la sostenibilidad económica del sistema a mediano y largo plazo, pero defendemos aquellos cambios, ya que representaron un avance al garantizar un piso de bienestar básico para toda la población. **Tenemos la certeza de que parte del pacto social a construir pasa por otorgar un piso de bienestar universal y suficiente para los sectores de escasa capacidad contributiva, que inevitablemente deberá financiarse progresivamente por impuestos generales enfocados en los sectores de mayor capacidad contributiva.**

Nos preocupa que se pretenda cargar las tintas sobre una reforma destinada a otorgar protección a la población más vulnerable. No estaremos de acuerdo con un diagnóstico que responsabilice a estos sectores de los desequilibrios presentes y futuros que enfrenta la seguridad social y tampoco

acompañaremos medidas tendientes a retroceder en términos de cobertura y adecuación de las prestaciones para estos colectivos. La reforma que se va a discutir deberá atender la sostenibilidad económica sin retroceder en cobertura y suficiencia de las prestaciones, un déficit importante de la reforma de 1995 (basta recordar que según aquella ley hoy la jubilación mínima sería de \$ 7.042).

LA REFORMA

Si bien consideramos que nuestro sistema de seguridad social necesita una reforma, entendemos que, tal como lo recomienda la OIT, el camino debería ser buscar grandes acuerdos en el marco de un amplio **diálogo social** que el gobierno, al menos hasta el momento, se ha negado a convocar. Compartimos la necesidad de que ese diálogo esté acompañado por el involucramiento de equipos técnicos y especialistas en seguridad social, por lo que no nos oponemos a la creación de una Comisión de Expertos como la que plantea el gobierno, pero consideramos que esta comisión debería trabajar coordinadamente para acompañar y enriquecer el desarrollo del diálogo social y no pretender sustituirlo. Reconociendo la necesidad de dar una discusión informada y con rigurosidad

técnica, sabemos que **los debates que involucran a la seguridad social y las alternativas en torno a su reforma son esencialmente políticos**, lo que exige el involucramiento de toda la sociedad a través de las representaciones sociales ya que refieren —entre otras cosas— a diferentes concepciones normativas sobre justicia y ética.

El fragmentado sistema de seguridad social uruguayo cuenta con un esquema de financiamiento poco claro en cuanto a qué tipo de ingresos financian qué tipo de prestaciones. Cada subsistema tiene sus propias fuentes de financiamiento que, además de las cotizaciones (15 % del aporte personal en su mayoría, con multiplicidad de tasas y otros mecanismos de aporte patronal) incluye diversos impuestos afectados y asistencia financiera de rentas generales en varios casos. Esta situación genera subsidios cruzados de todo tipo, que en muchos casos pueden estar plenamente justificados por razones de equidad y en otros pueden contener un componente regresivo más difícil de justificar.

A partir de una sociedad con desigualdades estructurales como en la que vivimos, concebimos al sistema de protección social como un espacio propicio para la redistribución de



ingresos que contribuya a una sociedad más equitativa. Por ello, nos oponemos a los sistemas en que cada persona recibe de acuerdo a lo que aportó y promovemos un sistema que contemple subsidios y compensaciones hacia los sectores de la población más vulnerable. Pero entendemos oportuno simplificar el sistema de financiamiento actual y transparentar los subsidios que existen, de forma tal de conocer y cuantificar el efecto de cada uno de ellos y su conveniencia.

En particular, parte del debate se ha centrado en cuestionar los impuestos afectados al régimen de solidaridad intergeneracional del BPS como un componente que da cuenta de la insostenibilidad de un sistema que estaría «quebrado». En este sentido, consideramos que los impuestos generales que paga el conjunto de la sociedad deben constituir un recurso genuino para cubrir necesidades de protección social, pero deben destinarse principalmente a prestaciones de carácter universal, es decir, deben proteger a toda la población, con independencia de su capacidad contributiva. Pese a los avances recientes, en un mercado laboral como el uruguayo, con altos niveles de informalidad, desempleo cíclico y salarios sumergidos, es impensable renunciar a los impuestos generales como un componente genuino de financiamiento de la

seguridad social que —lejos de ser visto como un «déficit»— representa el esfuerzo de toda la sociedad por no dejar a ninguna persona desprotegida.

En términos generales, entendemos que la reforma debería orientar el financiamiento de tal manera que las prestaciones que brinda el seguro social contributivo se financien principalmente sobre la base de recursos aportados por los sectores de trabajadores y empleadores beneficiarios, y que los impuestos generales sirvan para financiar prestaciones universales que no dependen de requisitos asociados a la contributividad y que tienden a cubrir a los sectores más vulnerables.

¿QUÉ IMPLICA UN ENFOQUE INTEGRAL?

Consideramos que la reforma debería tener un **carácter integral** en dos sentidos del término. En primer lugar, los sistemas de jubilaciones y pensiones están insertos en una matriz de protección social más amplia que cubre otros riesgos durante el período de actividad (enfermedad, desempleo, maternidad), durante momentos específicos de la vida, como primera infancia y niñez, y contingencias, como la discapacidad. Si bien el centro está puesto en el régimen previsional, es necesario **incorporar todas las dimensiones que hacen a la protección social**, discutiendo mecanismos de financiamiento y nivel de prestaciones que contemplen un balance equilibrado en cómo se cubren los diferentes riesgos a lo largo de toda la vida. Reclamar esta mirada amplia es particularmente relevante ya que, como sabemos, pese a los avances registrados en los

últimos 15 años, el país continúa presentando insuficiencias en cobertura de riesgos durante la niñez que contribuyen a que la pobreza siga fuertemente concentrada en niños y niñas.

En segundo lugar, la reforma no debe circunscribirse al sistema de solidaridad intergeneracional que administra el BPS, sino que debe tener un **abordaje integral que también involucre al régimen de ahorro individual de las AFAP y a todos los subsistemas de jubilaciones y pensiones**. Existen diferencias y heterogeneidades dentro del régimen general y entre los sistemas en diversos aspectos —como esquemas de aportación, requisitos para acceder a los beneficios, nivel de los beneficios, mecanismos de financiamiento, entre otras— que ameritan un análisis global que permita orientar la reforma hacia la construcción de un sistema más integrado y homogéneo.

Estos subsistemas han tenido reformas en tiempos cercanos, principalmente orientadas a su sostenibilidad. En algunos de estos casos, se están requiriendo inyecciones de fondos particularmente importantes, iguales o superiores a las que se destinan al BPS, pero abarcando un colectivo sensiblemente menor y, más importante aún, con prestaciones que superan ampliamente la media del país. **Al analizar el destino de los**

recursos, debe tomarse en cuenta el nivel de las prestaciones que se perciben y el aporte que se realiza en cada caso. Sin estos necesarios equilibrios, se arriesga a que una posible reforma pierda legitimidad social.

El proceso de convergencia gradual entre todos los sistemas vigentes debería darse atendiendo dos aspectos relevantes. Uno de ellos es que la reforma de la seguridad social, además de no afectar a quienes ya están percibiendo jubilación, no imponga modificaciones en lo inmediato que alteren reglas de juego y derechos en vías de adquisición a corto plazo. Como suele ocurrir cuando se introducen cambios en seguridad social, cualquier modificación en cualquiera de los seis subsistemas vigentes debería ser gradual, establecer períodos de transición razonables y evitarla alteración del funcionamiento previsto para los próximos años, especialmente para quienes están cerca de jubilarse. El otro aspecto relevante es que el abordaje integral no implica que un sistema más integrado no pueda reconocer heterogeneidades en algunos aspectos para los colectivos que lo ameriten, algo que por cierto ya ocurre en el régimen BPS-AFAP a través de bonificaciones u otros mecanismos.

Además, como ya se señaló, la mirada integral también debe poner atención en el fracaso del régimen de ahorro individual administrado por las AFAP. Tal como lo indica la propia OIT en un informe reciente, la mayor parte de este tipo de regímenes implantados durante los años ochenta y noventa fueron reformados total o parcialmente, dado que no aportaron las soluciones prometidas.



EL AHORRO INDIVIDUAL

En nuestro país la supuesta competencia entre privados que generaría una reducción de los costos en beneficio de ahorristas prácticamente no ha existido. Por el contrario, hemos convivido con un mercado altamente concentrado, en el que las tres AFAP de capitales privados han fijado comisiones de administración muy elevadas, lo que ha representado un lucro económico exageradamente alto que redundó en ganancias anuales por varias decenas de millones de dólares. En un sistema jaqueado por dificultades económico financieras, **es bueno que luego de 24 años se esté reconociendo que las trabajadoras y trabajadores teníamos razón cuando denunciábamos un lucro obsceno por parte de estas empresas encargadas de administrar nuestros ahorros.**

Las diversas fallas de mercado con que conviven los sistemas de jubilaciones y pensiones contribuyen a explicar el fracaso del régimen de ahorro individual. Incluso cuando República AFAP se dispuso a bajar sensiblemente su comisión de administración y a difundir la mayor conveniencia de cambiarse para esta aseguradora, la respuesta de quienes se habían afiliado fue mínima. En términos generales, la gente desconoce el funcionamiento del sistema, desconoce la comisión y la rentabilidad que alcanza cada AFAP y mucho menos domina aspectos financieros que le permitan comparar perfiles de riesgo/retorno adecuados a sus preferencias. Es necesario reconocer estas fallas propias de los regímenes de capitalización individual y las limitaciones que representan para el funcionamiento de este tipo de mercados. A los efectos de reformar estructuralmente este componente del sistema mixto, es imprescindible contemplar estas diversas fallas de mercado ampliamente documentadas en la literatura.

Adicionalmente, una vez que el sistema de capitalización individual avanzó en su maduración, otros problemas quedaron al descubierto. Mientras en la fase de acumulación de ahorros el riesgo recae íntegramente sobre trabajadores y trabajadoras (a partir de la rentabilidad de las inversiones financieras) y las

AFAP tienen su ganancia prácticamente asegurada (a través de las comisiones), al momento de pagar las prestaciones el riesgo se traslada a las aseguradoras, que tiene que abonar una renta vitalicia ajustable por índice medio de salarios mientras viva la persona jubilada. En esta etapa, las aseguradoras privadas se retiraron del mercado hace más de 15 años, dejando al BSE como único prestador del sistema, con una situación financiera altamente desequilibrada. La privatización que supondría un alivio para las finanzas del Estado no fue tal: los privados se quedaron donde hay un negocio altamente lucrativo asegurado, pero la mochila deficitaria asociada al pago de prestaciones permaneció en manos del Estado.

En los últimos años se han reformado varios aspectos del pilar de ahorro individual. Entre otros cambios, se topearon las comisiones que pueden cobrar las AFAP privadas, lo que representó un importante avance en la moderación de sus ganancias —que aún continúan siendo muy altas— favoreciendo el ahorro de quienes trabajan y sus futuras jubilaciones. En la parte del pago de jubilaciones se procesaron cambios necesarios, como la actualización de ciertos parámetros como las tablas de mortalidad, y se resolvió unificarlas para ambos sexos, lo que representó una mejora que

permite dejar de penalizar a las mujeres por su mayor esperanza de vida. Otros cambios, como la implementación de una tasa de interés técnico variable, contribuyeron a aumentar la incertidumbre y profundizar los problemas asociados a la suficiencia de las prestaciones. Pese a estas señales que tendieron a reducir el monto de la renta vitalicia a cobrar (y otras, como la emisión de deuda en unidad previsional), las aseguradoras privadas no han encontrado suficientes estímulos para ingresar al mercado, por lo que el BSE sigue siendo la única que sostiene el sistema

UN PILAR DE AHORRO DIFERENTE

Este cuestionamiento al régimen de ahorro individual privado instrumentado en los años noventa no significa rechazar la existencia de un pilar de ahorro o fondo de capitalización complementario al régimen de solidaridad intergeneracional. **Con las tendencias demográficas vigentes, dicho componente de capitalización es necesario para distribuir la carga del sistema de forma más equitativa entre las generaciones.** A nuestro entender, más allá del importante rol que puede desempeñar la esperable mejora de la productividad, la tendencia a una menor proporción relativa de trabajadores y trabajadoras que deberán proteger a una mayor cantidad de personas adultas mayores es el argumento principal para sostener un cierto nivel de capitalización que permita transitar

el cambio demográfico a través de una suavización de las contribuciones de cada una de las generaciones.

Por lo tanto, consideramos que el argumento fundamental que justifica un pilar de capitalización complementario al régimen de reparto está vinculado con la necesaria solidaridad intergeneracional. No compartimos todo el otro conjunto de argumentos que han sido funcionales a sostener el actual sistema de AFAP y el negocio de estas empresas privadas. Entre otros, no compartimos que este tipo de sistemas contribuyan a una mayor formalización o incentivo a cotizar y tampoco a que su dimensión individual represente una ventaja respecto a lo colectivo. Desde que las AFAP se instalaron, se ha buscado alimentar la idea de que el ahorro individual defendido y rentabilizado por administradoras privadas es preferible a cotizaciones empleadas para financiar un seguro social colectivo que cubra los riesgos del conjunto de la sociedad mediante mecanismos solidarios y redistributivos.

La defensa del pilar de capitalización basado en cuentas de ahorro individual administradas por privados se ha basado más en componentes ideológicos asociados a individualizar los riesgos y acotar al rol del Estado como componente central del

bienestar social, que a preocupaciones por el cambio demográfico y la solidaridad intergeneracional ya comentadas. Es imprescindible distinguir la necesidad de un componente de ahorro complementario para no cargar una mochila demasiado pesada sobre las futuras generaciones respecto a la defensa de un sistema de ahorro individual privatizado como el instrumentado en los años noventa.

La identificación de las razones que justifican que el sistema cuente con un fondo de ahorro son determinantes para la discusión sobre qué tipo de reforma precisa el sistema AFAP vigente. Desde nuestro punto de vista, **las razones centradas en la equidad intergeneracional son perfectamente compatibles con la conformación de un fondo de ahorro colectivo diversificado y administrado profesionalmente por una entidad pública especializada sin fines de lucro.** Quizá las cuentas de ahorro individual en manos de empresas privadas sí podrían mantenerse dentro de un pilar adicional de carácter voluntario para aquellos sectores de altos y muy altos ingresos que pretendan mitigar una caída en su nivel de vida demasiado pronunciada durante la vejez.



LINEAMIENTOS QUE GUÍEN EL ACCIONAR DEL MOVIMIENTO SINDICAL

Este documento tiene el objetivo de contribuir al proceso de discusión de la reforma de la seguridad social, aportando la mirada de las y los trabajadores. Lo entendemos como un documento vivo y abierto a nuevos insumos que se puedan ir agregando a partir de la discusión que se vaya procesando. Pretende ser un marco de referencia para nuestra participación en este proceso, que debería estar guiado por los siguientes lineamientos:

Universalidad. El sistema debe garantizar pisos de bienestar básicos y ofrecer protección a toda la población, con independencia de la capacidad contributiva de cada persona. Uruguay presenta muy altos niveles de cobertura entre las

personas adultas mayores y la reforma no debe suponer un retroceso en este aspecto.

Solidaridad. Atendiendo a las desigualdades estructurales propias de nuestras sociedades, el sistema de seguridad social debe contemplar mecanismos redistributivos que promuevan la solidaridad intrageneracional e intergeneracional. La solidaridad intrageneracional implica una redistribución progresiva de los ingresos entre personas de una misma generación, en la que los agentes con mayores ingresos contribuyan a financiar la protección de los colectivos más vulnerables. Esto también refiere a las profundas desigualdades estructurales basadas en género, que requieren mecanismos compensatorios niveladores.

Por su parte, la solidaridad intergeneracional implica, por un lado, que buena parte del sistema siga reposando en el contrato social basado en que quienes se encuentran en actividad financien a quienes ya no están trabajando, bajo la promesa de recibir el mismo trato cuando se retiren. Por otro lado, atendiendo las proyecciones demográficas, la solidaridad intergeneracional también requiere distribuir las cargas equitativamente entre las distintas generaciones, lo que

justifica la presencia de un componente de ahorro complementario que desde nuestro punto de vista debe ser de carácter colectivo y administrado profesionalmente por una entidad pública.

Suficiencia. El sistema no solo debe cubrir a toda la población mediante mecanismos solidarios, sino que las prestaciones deben ser suficientes o adecuadas. Este principio es clave para cumplir con los objetivos de combate a la pobreza y reducción de desigualdades que los sistemas de seguridad social deben perseguir.

Sostenibilidad económico financiera. Los sistemas de seguridad social deben presentar un equilibrio razonable entre ingresos y egresos, no solo a corto plazo, sino también a largo plazo. El sistema uruguayo necesita una reforma para recomponer la sostenibilidad económica a futuro sin que ello repercuta negativamente en la cobertura y suficiencia de las prestaciones, objetivos esenciales para los que fueron constituidos estos sistemas.

Igualdad de trato. Todo ser humano tiene derecho a la seguridad social, prohibiéndose toda clase de discriminación en

cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición personal.

Responsabilidad del Estado. La seguridad social es un derecho humano fundamental y la responsabilidad de brindar protección adecuada a toda la ciudadanía debe recaer en el Estado.

Ausencia de lucro. Como derecho humano fundamental, la seguridad social debe ser administrada por entidades públicas y sus recursos no deben ser objeto de lucro privado. Esto implica que ningún aporte obligatorio a la seguridad social debería ser objeto de manejo y lucro por parte de empresas privadas. El espacio para la eventual participación de agentes privados debería acotarse exclusivamente a opciones de ahorro individual voluntarias destinadas a la población de altos y muy altos ingresos.

Unidad e integralidad. Reconociendo los diferentes subsistemas y su legítima acumulación y experiencia a lo largo del tiempo, a largo plazo es necesario consolidar un sistema de seguridad social integrado. Entendemos que ello debe alcanzarse mediante un proceso gradual de convergencia, que

progresivamente vaya disminuyendo las heterogeneidades existentes.

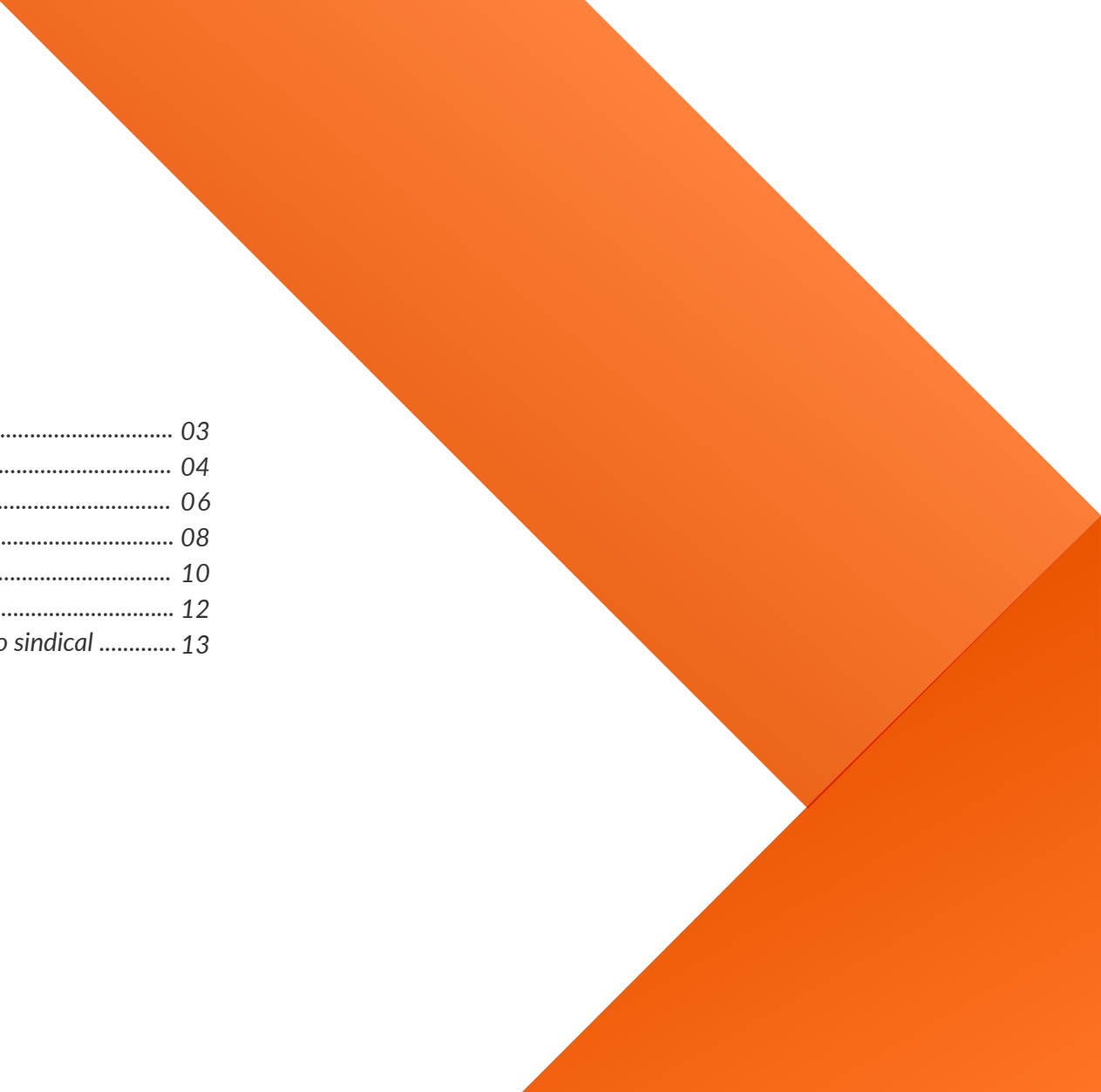
Atención a las desigualdades. El sistema de seguridad social no debe tratar por igual situaciones que son objetivamente desiguales, lo que requerirá un tratamiento diferencial entre distintos colectivos.

Respeto a los derechos adquiridos o en vías de adquisición. La reforma no debe afectar a quienes actualmente se encuentran percibiendo jubilaciones o pensiones, ni a aquellas personas que se encuentran próximas al retiro, que en general cuentan con escaso margen para adaptarse a los cambios que se implementen.

Simpleza y transparencia. La reforma debe buscar simplificar el sistema, tanto en su esquema de financiamiento como en la acumulación de derechos y cálculo de los beneficios. Debe ser fácilmente comprensible para las personas. Si bien los subsidios son necesarios y están plenamente justificados por razones de equidad, es necesario que sean transparentes.

Participación social y administración democrática. Tanto el proceso de discusión de reforma como los ámbitos de

gobernanza, gestión y evaluación de los cambios que se realicen, deben contar con el involucramiento y la participación activa de los actores sociales más representativos.



<i>El diagnóstico</i>	<i>03</i>
<i>El impacto de la ley de flexibilización</i>	<i>04</i>
<i>La reforma</i>	<i>06</i>
<i>¿Qué implica un enfoque integral?</i>	<i>08</i>
<i>El ahorro individual</i>	<i>10</i>
<i>Un pilar de ahorro diferente</i>	<i>12</i>
<i>Lineamientos que guíen el accionar del movimiento sindical</i>	<i>13</i>





PIT- CNT ONAJPU

Fundamentación
del voto negativo del
PIT-CNT y la ONAJPU ante el
Diagnóstico del Sistema
de Seguridad Social

20
21
MARZO



Marzo. 2021. Montevideo, Uruguay.

Fundamentación del voto negativo del PIT CNT y la ONAJPU ante el Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social

A continuación se deja constancia de los principales argumentos por los cuales los integrantes de la Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS), Hugo Bai (PIT CNT) y Gabriel Regalado (ONAJPU), con al aval de las organizaciones sociales que representan, resolvieron votar negativamente el Diagnóstico puesto a consideración de la Comisión.

Pese a considerarlo un documento técnico valioso que implica un nuevo avance en el conocimiento sobre nuestro sistema de seguridad social, mantenemos discrepancias centrales con varios pasajes del diagnóstico. En particular, por las razones que desarrollamos más adelante, consideramos que no hay un adecuado balance entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social del sistema, observamos un exagerado énfasis en resolver los desafíos a partir de la reducción del gasto, tenemos diferencias muy marcadas con el diagnóstico sobre el régimen de capitalización individual que se realiza y consideramos imprescindible subrayar mucho más claramente la necesidad de una urgente y profunda reforma del régimen previsional militar.

I) Sobre el contexto laboral

La informalidad y sub-declaración han tenido una evolución descendente en los últimos años. Los informes citados en el diagnóstico muestran que mientras los cotizantes crecieron un 75% entre 2004 y 2018, la informalidad por no registro descendió del 36% en 2006 a 25% en 2019. Esto se debe a políticas públicas como el fortalecimiento de la matriz de protección social en diversas dimensiones, la creación del monotributo u otras facilidades para determinados sectores. Se deben ponderar más claramente estas políticas que fueron fundamentales para ampliar los derechos de las personas y también para explicar la evolución de los ingresos del sistema.

Hay aspectos que no reciben un adecuado nivel de detalle cómo ser las inequidades de género, persistentes en el mercado de trabajo, que se manifiestan en menores tasas de actividad, menores tasas de empleo, menor nivel de remuneraciones, mayor incidencia dentro de sectores u ocupaciones más precarias, menor carga horaria, etc. Estas desigualdades, que en varios casos son la contracara de la mayor participación de las mujeres en el trabajo no remunerado, son aspectos fundamentales a tener en cuenta al momento de diagnosticar y pensar en reformas del sistema de seguridad social.

Adicionalmente, el diagnóstico prácticamente no aborda el bajo nivel general que presentan los salarios, una realidad que impone una restricción no solo a los recursos disponibles, sino también a las futuras prestaciones de pasividad, lo que desemboca en la necesidad de complementos a mínimas de niveles dignos para un significativo número de trabajadoras y trabajadores.

Con respecto a los cambios en las formas de trabajo, lo que más se destaca es el tránsito hacia situaciones de precariedad. La fiscalización, el control y también los estímulos a la formalidad deben ser políticas centrales en materia de seguridad social. Si bien los porcentajes de evasión son bajos en relación a la región, siguen siendo significativos en la comparación internacional. De acuerdo al mismo informe que maneja la CESS para el diagnóstico, cerca del 65% de los puestos de trabajo que se evaden son de muy probable captación, mientras que solo 35% son de difícil captación.

II) Sobre la arquitectura del sistema previsional

Al referirse a **los esquemas mutipilares**, si bien en la reforma de 1996 Uruguay no adoptó el modelo chileno de ahorro individual y se decantó por un régimen mixto, esto no implica en absoluto que la propuesta haya sido de consenso en aquel entonces ni en los años posteriores. Desde antes de la aprobación de la ley 16.713 de reforma de la seguridad social, organizaciones sociales como el PIT-CNT y la ONAJPU plantearon su desacuerdo en cuanto al ingreso a la esfera de la seguridad social de empresas financieras privadas, guiadas en su accionar por un fin lucrativo, para gestionar un pilar de ahorro individual que dejaba en manos del mercado financiero una porción significativa de los aportes de las y

los trabajadores a la seguridad social. Cabe acotar que muchos países que adoptaron esquemas de ahorro individual no solo redefinieron su esquema de financiamiento como se menciona en el documento, sino que revirtieron el proceso, desarmando por completo los esquemas de ahorro individual y reformulándolos hacia otro diseño.

Como se verá más adelante, las organizaciones sociales mantenemos una mirada muy crítica del funcionamiento del régimen de ahorro individual, también denominado pilar 2 o régimen AFAP. Es importante dejar claro que el supuesto consenso que se plantea en el documento diagnóstico, respecto de un sistema multipilar, no es independiente del diseño de este sistema. Es por lo anterior que entendemos que no puede asumirse que la existencia de un sistema multipilar implique inequívocamente la existencia de un régimen de ahorro individual.

En cuanto a la **cobertura del sistema**, si bien los datos presentados dan cuenta del proceso de crecimiento que tuvo la cobertura pasiva en los últimos años, a la hora de establecer las posibles explicaciones para este fenómeno se presenta la idea de la no plena consolidación de la información del registro de historia laboral. En definitiva, se plantea que mediante mecanismos ajenos a la historia laboral, los trabajadores declaran años de servicios que finalmente terminan otorgándoles la posibilidad de acceder a beneficios jubilatorios. Como veremos más adelante, esta afirmación es más que discutible y desde nuestro punto de vista sobredimensiona el efecto de algunas medidas dispuestas, sobre todo por el BPS, para el inevitable tratamiento de la prueba no documental.

Si bien se menciona el incremento que tuvo la cantidad de jubilaciones de BPS, 29% entre 2009 y 2019, y se ensayan algunas respuestas para explicar su crecimiento, en el mismo período se observa que el Servicio de Retiros Policiales incrementó la cantidad de pasivos en un 39%, la Caja de Profesionales lo hizo en un 70% y la Caja Notarial en un 65%, lo que daría cuenta de un fenómeno generalizado de crecimiento de las pasividades, más allá de las características heterogéneas de cada colectivo.

El diagnóstico también analiza los resultados en término de la **suficiencia o adecuación de las prestaciones**. Si bien se trata de un concepto subjetivo, su

aproximación a partir de la incidencia de la pobreza en el colectivo de mayores de 65 años parece correcta. Sin embargo, entendemos que es inconveniente plantear de forma reiterada, el volumen de pobreza de un colectivo en función de otro. Esta comparación puede prestarse a confusión al promover la idea equivocada de que uno se explica a través del otro, o que se relacionan inversamente. Reconocemos el problema de la pobreza en la infancia, con niveles que no son admisibles para nuestra sociedad. Sin embargo, entendemos que la reducción de la pobreza infantil debería plantearse en términos de qué sectores tienen mayor capacidad contributiva para financiar las políticas sociales necesarias, y seguramente no sean la gran mayoría de jubilados y pensionistas de nuestro país.

Otra forma de aproximarse al estudio de la suficiencia de las prestaciones es a través de las tasas de remplazo. Si bien la comparación entre los distintos subsistemas muestra que el régimen mixto, en promedio, paga menores tasas que el resto (52% BPS contra el 129% del servicio de retiros militares) entendemos que la comparación internacional debe realizarse teniendo en cuenta un conjunto más amplio de información. En especial, cuando se menciona a los países de la OCDE, es indispensable enmarcar las tasas de reemplazo en el esquema general de seguridad social, en donde menores tasas pueden verse complementadas con políticas de protección social en materia de vivienda, salud, cuidados, etc.

Los incrementos especiales que tuvo la jubilación mínima responden a la necesidad de abatir los bajos niveles de ingresos que tenían los jubilados y pensionistas a partir de los mínimos fijados por la Ley 16.713. Según esta norma, y de no haber mediado aumentos diferenciales por decreto, la jubilación mínima sería de \$ 7.576, un 96% más baja que la actual, fijada en \$ 13.854. En este sentido, la relación entre el costo financiero y la mejora en el bienestar de casi 125 mil jubilados y pensionistas de muy bajos ingresos, parece sumamente favorable. Lejos de ser una política a señalar como inconveniente, entendemos que es una política a potenciar y seguir desarrollando.

Al abordar la **sostenibilidad económica**, entendemos que el incremento del gasto previsional necesariamente debe plantearse en términos de la población que se atiende. No es lo mismo gastar el equivalente del 9% del PIB en 750 mil

personas, que gastar el equivalente del 0,9% del PIB en 50 mil personas como ocurre en la Caja Militar. Esta diferencia de magnitud significativa, no se señala con el debido énfasis en el documento.

Se habla especialmente de corregir la trayectoria de las erogaciones con el fin de hacerlas compatibles con el desarrollo de otras políticas públicas relevantes (no se dice cuales), de modo de asegurar la prosperidad económica y social. Si bien esta definición es amplia, el gasto previsional no solo se compone del pago de pasividades, sino también de la resignación de recursos vía exoneraciones o bonificaciones sin su correspondiente financiamiento. Pensar en corregir la trayectoria de gasto no es lo único que debería tenerse en cuenta, en todo caso, debería pensarse en corregir la trayectoria de los resultados financieros o de la asistencia recibida, siendo en ese caso necesario repensar no solo la composición de los gastos (que también merecen análisis, basta ver la asistencia financiera por beneficiario de los servicios policial o militar), sino también las fuentes de financiamiento del sistema.

Respecto de la indexación de las pasividades, los fuertes desafíos que se describen no son otros que los propios de cualquier sistema previsional que debe asegurar el pago a las generaciones retiradas de la actividad laboral, mediante cotizaciones y aportes de quienes están en actividad. La indexación mediante otras variables (inflación por ejemplo) puede implicar mayores riesgos de desbalance financiero.

El diagnóstico presenta un detallado análisis del **equilibrio individual**. Más allá de constituir un insumo de interés, entendemos que el equilibrio individual actuarial irrestricto no debe ser un objetivo del sistema, siempre que se decida un esquema de financiamiento mixto entre cotizaciones por trabajo y aportes de rentas generales como actualmente es el que rige en BPS.

Concretamente en el caso uruguayo, esta financiación mixta es una elección política, establecida en la Constitución de la República en su artículo 67, y no un aspecto defectuoso a corregir. Más específicamente, los impuestos afectados son una forma de financiar parte del gasto, evitando de esta forma sobrecargar las tasas de aportación. Dependiendo del nivel de progresividad del sistema tributario, el diseño de estos sistemas híbridos puede o no contener aspectos

que requieran revisión. Sin embargo, la discusión sobre fuentes de financiamiento no tiene por qué vedar la posibilidad de esquemas alternativos a los tradicionales aportes sobre la nómina. El debate de fondo sobre este punto implica discutir qué mecanismos de financiación se desea tener.

Al referirse a la **edad de retiro**, si bien la ley establece una edad mínima de 60 años, la edad de retiro real promedio es superior, situándose en 62,5 años. Consideramos que, para analizar la eventual brecha con otros países, la comparación debe establecerse en relación a esta última variable, ya que las edades legales pueden ir acompañadas de esquemas de retiro anticipado o incentivos a la postergación que dificulten dicha comparación. Al considerar el promedio de edad al que efectivamente se retiran las y los trabajadores en cada país, se observa que Uruguay, un país relativamente menos envejecido a los del mundo desarrollado, presenta brechas sensiblemente menores a las presentadas en el diagnóstico.

Además, el documento señala que entre otros factores, los complementos a mínimo de las jubilaciones distorsionan los incentivos a postergar el retiro, sin considerar la caída de ingreso a la que puede estar expuesta la persona y sin detallar si quienes acceden a la jubilación con un complemento a mínima lo hacen con un promedio de edad inferior al general. El documento tampoco aborda adecuadamente el impacto de modificar la edad de retiro sobre las y los trabajadores de diferentes ramas de actividad, con distintos niveles de desgaste físico y síquico y con diferentes expectativas de vida según el nivel socioeconómico, hechos que merecen tratar este parámetro de forma mucho más cuidadosa. Tampoco se analiza debidamente la política aplicada por muchas empresas para incentivar y promover el retiro de sus trabajadores "mayores" y los impactos de un eventual cambio en este parámetro sobre este colectivo.

Al referirse a las **tasas de aportación**, lamentablemente el diagnóstico no muestra de forma comparada la forma en que se distribuyen las cotizaciones entre trabajadores y empleadores en Uruguay y el resto del mundo. En contraposición a lo observado en la mayor parte de países en que los aportes patronales son sensiblemente mayores, en Uruguay dentro del régimen general los aportes personales son el doble de los aportes patronales.

III) Sobre el Régimen General

Al momento de analizar los **costos de los servicios brindados entre organismos**, cuando refiere al trabajo gratuito que el BPS desarrolla para las AFAP, no parece coherente anteponer la existencia de una norma de carácter legal, revisable, a un criterio de absoluta justicia como lo es compartir los costos del régimen. Es importante señalar que esta renuncia de recursos por parte del BPS, también impacta en los desequilibrios financieros que reiteradamente se señalan vinculados a los egresos del sistema solidario.

En la medida que no existía historia laboral antes de 1996, al analizar los **medios de prueba y reconocimiento de servicios**, el diagnóstico no pondera adecuadamente estas herramientas como derechos fundamentales de las y los trabajadores para probar actividad laboral que hayan realizado con anterioridad dicha fecha. El énfasis parece más centrado en los eventuales abusos del mecanismo que en reconocerlo como algo indispensable que permite dar garantías a quienes, producto de una inserción laboral más precaria, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Es importante aclarar que los medios de prueba como la RD 43/2006 o la prueba testimonial, están vigentes para servicios realizados con anterioridad al 1/4/1996, es decir, para cuando no existía historia laboral. Es natural por tanto que muchas personas aún apelen a este tipo de prueba para acreditar años de trabajo no registrados. Vale aclarar que hace 25 o más años, no solo no existía el mecanismo de historia laboral sino que los usos y costumbres a la hora de registrar el trabajo formal eran bien distintos a los actuales, luego de varios años de difusión y promoción de los derechos y obligaciones en las relaciones de trabajo.

Es importante señalar que ambos medios de prueba mencionados están sujetos a una eventual revisión y revocación por parte de BPS. En concreto, de forma aleatoria se selecciona una muestra de jubilaciones otorgadas por cualquiera de los dos procedimientos alternativos de prueba y se reexaminan las condiciones que dieron acceso al sistema, profundizando en la búsqueda de información que corrobore la veracidad de los testimonios o de la actividad

laboral probada de forma ficta. Los resultados arrojados por esas auditorias son concluyentes en afirmar que un escaso porcentaje de esas pasividades son "dadas de baja" mientras que en la amplia mayoría se ratifica la resolución original.

Al abordar las **exoneraciones de aportes patronales**, si bien se recoge la información cuantitativa, la misma no está sujeta a la misma valoración que se hace del lado de las prestaciones. El monto total de exoneraciones implica una renuncia a los ingresos de BPS cercana al 40% del total de la asistencia financiera que se recibe actualmente por parte de rentas generales. Es por tanto un componente que incide fuertemente en el resultado financiero anual, mucho más que el impacto del complemento a mínima de 125 mil jubilaciones, cuyo costo es cercano a los 120 millones de dólares anuales, contra los 223 millones de dólares de renuncia por exoneraciones. Nuestras representaciones no plantean revocar o retirar estos beneficios tributarios, sino transparentarlos y reconocerlos como ingresos genuinos de BPS que deberían ser vertidos por parte de Rentas Generales.

En relación a las **jubilaciones por imposibilidad física**, el documento omite algunas consideraciones importantes para entender la evolución de esta variable. En primer lugar, la evolución de las altas se ha ido enlenteciendo luego de un primer período de aceleración, donde era esperable que mucha gente que se había visto impedida de acceder con la anterior legislación, más exigente, haya logrado cumplir con los requisitos exigidos. En el año 2020 se observan valores próximos a los registrados antes de la modificación normativa, lo que hace pensar que la situación está lejos de mostrar una tendencia explosiva.

Debe tenerse en cuenta, además, que si bien efectivamente se realizó una modificación normativa que flexibilizó el acceso a una jubilación por imposibilidad física, no se realiza aquí un estudio o valoración de los motivos que llevaron a esa modificación. Es esperable que esto haya posibilitado a muchos trabajadores acceder a este beneficio, sin embargo, eso no puede ser indicador de un mal diseño o de un comportamiento dadivoso por parte de autoridades.

Finalmente, debe aclararse que el acceso a esta prestación no depende de la sola voluntad de las y los trabajadores, sino que está sujeta a la valoración médica realizada por profesionales médicos de BPS, sin la cual es imposible acreditar la imposibilidad física. Las consideraciones de factores complementarios, lejos de significar un problema, ponen en contexto no solo la parte clínico médica sino también las condiciones sociales que le permiten a la persona enfrentar el problema de salud que presenta. Por lo tanto, entendemos que representa una solución para miles de personas que sin esa consideración no hubiesen logrado acceder a una pasividad que, entre otras cosas, cuenta con una tasa de remplazo diferencial para atender situaciones en donde la discapacidad que presenta la persona debe ser atendida con tratamientos, medicación, etc. No se desprende de los datos presentados en el documento, una evidencia incontestable en favor de una revisión tan profunda de un sistema, que cómo todo, sí puede ser perfectible, pero no sobre la base de que representa un costo demasiado elevado el cual hay que moderar.

A modo de conclusión sobre estos primeros apartados, creemos que el diagnóstico tiene un claro énfasis en la sostenibilidad financiera, aspecto que estructura todo el documento, pero es especialmente marcado en los capítulos sobre arquitectura del sistema y régimen general. Además, consideramos que en ese análisis existe un desbalance en torno a considerar a los egresos, o el gasto en seguridad social, como el principal componente para explicar las dificultades existentes en materia de sostenibilidad financiera, por sobre los ingresos del sistema. Prueba de ello es la escasa profundidad que se da a temas como las exoneraciones de aportes a la seguridad social, nuevas posibles fuentes de financiamiento o el nivel de las tasas de aportación al sistema, sobre la que el documento se limita a precisar que son rígidas al alza.

A la vez de asignar a la evolución de los egresos la responsabilidad por el deterioro económico del sistema en su conjunto, se identifican algunas políticas específicas como las principales generadoras del desbalance económico. Entre otras, se señala el aumento diferencial de las jubilaciones mínimas, la flexibilización de las condiciones de acceso a las pasividades (ley 19.385) o incluso la indexación del valor de las jubilaciones y pensiones al índice medio de salarios nominal (IMSN).

En contraste con lo planteado en el diagnóstico, lejos de ser la causa de los problemas que hoy enfrentamos, la política de jubilaciones mínimas y la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008 permitieron atender graves problemas de cobertura y suficiencia heredados de la reforma de los años 90. De no haberse producido estos cambios, con seguridad hoy estaríamos discutiendo una reforma urgente que permitiera recomponer una sostenibilidad social quebrada a partir de niveles de protección totalmente insuficientes para los sectores más vulnerables de la sociedad.

IV) Sobre el régimen de ahorro Individual

Uno de los puntos centrales de marcada discrepancia con el diagnóstico refiere al pilar de capitalización individual. En primer lugar, a la luz de los diversos y profundos problemas que presenta el diseño del régimen actual, el documento obvia una primera discusión central asociada a las motivaciones que persigue el establecimiento de un pilar de ahorro complementario. Desde nuestra perspectiva, considerando las proyecciones demográficas vigentes, es necesario un componente de capitalización complementario que permita distribuir el peso del sistema de forma más equitativa entre las diferentes generaciones. Un componente de ahorro por parte de las generaciones presentes puede contribuir a moderar el aporte financiero de las generaciones futuras, relativamente más pequeñas.

Sin embargo, tal como se señala en Barr y Diamond (2008)¹, **es un error analítico frecuente considerar que la capitalización necesariamente requiere cuentas individuales**. Según estos autores, existen varias vías para conseguirlo y afirman que “elegir un nivel de capitalización y un grado de diversificación de la cartera no está vinculado económicamente con la elección entre prestación definida o contribución definida o entre acumulación individual o de mayor alcance”. En este sentido, el documento no aborda adecuadamente la discusión sobre los objetivos de un pilar de ahorro complementario que posibilite analizar

¹ Barr N. y Diamond P. (2008). “La reforma necesaria. El futuro de las pensiones.” El hombre del Tres.

diseños alternativos al régimen actual, que además de cumplir con los objetivos intergeneracionales del pilar de ahorro, permitan una mayor legitimidad social asociada a un mayor protagonismo estatal y la eliminación del lucro privado. El diagnóstico no ofrece pistas para pensar en una profunda reforma estructural del pilar vigente.

En segundo lugar, al analizar el régimen de ahorro individual, **el diagnóstico no parece reconocer el fracaso del diseño del sistema en varias de sus dimensiones**. Al implementarse en 1996, entre otras virtudes se argumentaba que la competencia entre actores privados beneficiaría a los afiliados y que dicha privatización implicaría un alivio desde el punto de vista de las finanzas públicas. Sin embargo, casi 25 años después lo que tenemos en la etapa de acumulación de ahorros es un oligopolio en el que prácticamente no hubo competencia, con ganancias extraordinariamente altas para las AFAP que han ido en detrimento del ahorro de los trabajadores. Por su parte, en la etapa de desacumulación, muy lejos de la competencia privada, tenemos un monopolio estatal plagado de problemas, con una situación que el propio informe reconoce como grave en la medida en que “la acumulación de pérdidas por parte del BSE supone una contingencia fiscal relevante, debido a que podrían ser necesarias capitalizaciones con cargo al accionista, que en este caso es el Estado”. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, el diagnóstico no asume la enorme distancia entre lo proyectado en los años 90 y lo ocurrido a lo largo de estos 25 años.

Al analizar específicamente la etapa de acumulación de ahorros a través de las AFAP, el diagnóstico obvia detallar varias de las fallas de mercado asociadas a promover la competencia en este tipo de mercados. Además de muy fuertes economías de escala, costos de entrada y restricciones normativas que restringen los participantes desde el lado de la oferta, existen muy fuertes asimetrías de información. En relación a esta última falla de mercado, la inmensa mayoría de los trabajadores no está en condiciones de evaluar y comparar el perfil de riesgo y las perspectivas de rentabilidad que ofrecen los portafolios de inversión de cada una de las AFAP. Existe un amplio consenso en la literatura disponible sobre la falta de información y conocimiento por parte de los afiliados, lo que, a diferencia de lo que ocurre en otros mercados, restringe la

posibilidad de que sus comportamientos tiendan a promover la competencia. Con afiliados obligados a participar que mayoritariamente no entienden lo que se está transando en el mercado y que no estén en condiciones de captar sus señales, hay poco espacio para la competencia y, tal como ha ocurrido, campo muy fértil para la obtención de ganancias privadas extraordinarias.

Si bien el diagnóstico reconoce problemas de diseño en la opción voluntaria de aportar a las AFAP prevista en el Artículo 8 de la Ley 16.713, nuestro cuestionamiento es bastante más profundo al que allí se señala. En 1996 se introdujo un pésimo mecanismo, incomprensible para la enorme mayoría de las y los trabajadores, que estuvo al servicio del crecimiento del ahorro individual y ha permitido que las AFAP sembraran algunas ideas falsas sobre el funcionamiento del sistema a lo largo de estos años. La eventual conveniencia de optar por el Artículo 8 no se basa en las supuestas virtudes del régimen AFAP, sino en la bonificación de hasta 50% en la jubilación que otorga BPS. Esta bonificación implica un trato preferencial del BPS para quienes realizan la opción mencionada, incorporando un subsidio únicamente para quienes se afilian voluntariamente a la AFAP, lo que promueve una inequidad horizontal difícilmente justificable. Además, el diseño del mecanismo contiene componentes regresivos, al posibilitar tasas de reemplazo mayores para segmentos de ingreso relativamente más altos².

El documento permite identificar una visión algo crítica hacia el actual régimen de asignaciones de oficio que prioriza la administradora de menor comisión. La evidencia es clara respecto a que el esquema actual es lo que más le conviene al afiliado al momento de iniciar su ahorro y promueve el incentivo estratégico de que las restantes administradoras bajen sus comisiones. Sin embargo, en lugar de poner el foco sobre la problemática de que las AFAP privadas no hayan respondido al incentivo y hayan preferido mantener comisiones muy elevadas, el diagnóstico opta por alertar sobre un incremento en la concentración de mercado. Además, como posibles atenuantes frente a las ventajas de la regulación actual, se señala que luego de unos años la opción más conveniente sería la AFAP de mayor rentabilidad futura esperada, pese a que las

² Bai, H. La opción voluntaria de aportar a las AFAP. Inequidades y otros problemas del artículo 8.

asignaciones de oficio son al momento de iniciar el ahorro y que la rentabilidad futura es incierta.

El enfoque planteado sobre la evolución de las comisiones de administración y el lucro de las AFAP (medido a través del ROE) es otra de las diferencias centrales con el diagnóstico. A nuestro entender, el diagnóstico debió hacer una detallada descripción de cómo evolucionaron estas variables a lo largo de estos 25 años y las causas que originaron el establecimiento de un tope a las comisiones. **Las comisiones de administración de las 3 AFAP de capitales privados han sido exageradamente altas y el lucro ha sido abusivo para con los afiliados durante muchos años.** Pese a que desde hace varios años República AFAP mantuvo una tendencia decreciente en su comisión, dados los problemas de información y desconocimiento mencionados antes, las AFAP privadas pudieron mantener comisiones casi 3 veces más altas sin que ello se viera reflejado en una pérdida significativa de afiliados.

Ante esa realidad, en 2018 se definió el establecimiento de un tope que lejos de que el diagnóstico lo identifique como una regulación fundamental para al menos acotar un problema evidente de costos desmedidos y ganancias extraordinarias en detrimento del ahorro de los afiliados, se señala que “podría llevar a una práctica predatoria de la competencia” por una AFAP que tuviera posición dominante. Se pone foco en problemas potenciales que no han existido ni está previsto que existan y se pasa por alto problemas muy tangibles, denunciados históricamente por el movimiento de trabajadores, jubilados y pensionistas, que han socavado la legitimidad social de este pilar. Cabe citar la encuesta de Equipos encargada por la CESS que concluye que tan solo un 18% de la población confía en las AFAP.

Para entender la fijación del tope, creemos que el diagnóstico debe incluir un análisis de las comisiones y ganancias de las AFAP previo a su introducción en 2018. Allí se observa que las comisiones de las AFAP privadas llegaron a ubicarse cerca del 14% de los aportes (hoy 6,6%) y llegaron a representar entre 1,2% y 1,6% del Fondo de Ahorro Previsional, un porcentaje sensiblemente superior a los costos de administradoras de fondos internacionales. Para tener una idea, el costo del Fideicomiso de la Seguridad Social, que administra activos por el 3,6% del PIB, se ubica en 0.021% del fondo administrado. Reconociendo

diferencias con el negocio de las AFAP, esto último implica que los costos administrativos de las AFAP eran casi 60 veces más altos a los del Fideicomiso antes del tope y hoy son entre 21 y 28 veces más altos.

Con el análisis de las ganancias medidas a través del ROE ocurre algo similar. **Previo al establecimiento del tope a las comisiones, el lucro de las 3 AFAP privadas fue desproporcionadamente alto, con niveles de resultado que llegaron a representar entre 60% y 100% del patrimonio, guarismos incomparables con los alcanzados por cualquier empresa que opera en un entorno mínimamente competitivo.** El diagnóstico no enfatiza adecuadamente el rol fundamental del tope a las comisiones para al menos moderar las ganancias abusivas que sostuvieron las AFAP durante décadas en detrimento de la futura jubilación de los trabajadores.

De cara a una reforma de este pilar, consideramos que el diagnóstico debe reconocer que el funcionamiento del mercado ha sido muy poco competitivo. La diferenciación en materia de portafolios de inversión y rentabilidad alcanzada ha sido muy acotada mientras que, aprovechando los problemas de información mencionados, las empresas privadas han fijado comisiones exageradamente altas, sin que ello repercutiera significativamente en sus abultadas ganancias. Por el contrario, el mantenimiento de las altas comisiones se dio en un contexto de crecimiento histórico del empleo y los salarios reales que permitió multiplicar dichas ganancias. Sin embargo, el documento evita analizar en profundidad varios de estos problemas y focaliza su preocupación en la posición dominante de la AFAP estatal y los problemas potenciales que supuestamente tendrían mecanismos como la asignación de oficio o el tope a las comisiones.

Al referirse a las rentabilidades logradas para los afiliados, se habla de resultados satisfactorios atribuidos al buen desempeño profesional de las administradoras, aunque las menores tasas registradas en los últimos años y las proyecciones poco auspiciosas para los que vienen son atribuidas al contexto internacional. Dado que las inversiones están fuertemente concentradas en títulos de deuda pública, la rentabilidad lograda por las AFAP proviene de los intereses de deuda que pagan todos los ciudadanos -también los trabajadores afiliados a las AFAP- a través de los impuestos.

Al momento de analizar los serios problemas que existen en la etapa de desacumulación de ahorros, el enfoque que prevalece en el documento omite discutir algunos puntos relevantes. En primer lugar, si ya es altamente complejo promover un mercado realmente competitivo en la etapa de acumulación de ahorros que al menos implica una relación a lo largo del tiempo con el afiliado, mucho más difícil es establecer un mercado competitivo a partir del otorgamiento de una renta vitalicia al momento de jubilarse, que se ajustará periódicamente por IMS y tendrá el respaldo al Estado que por ley es garante en última instancia. No parece sensato suponer que una persona mínimamente informada sobre la renta que le ofrecen diferentes aseguradoras pueda elegir una diferente al valor máximo ofrecido. Más allá de la eventual presencia de múltiples aseguradoras, la renta vitalicia inicial ofrecida por cada una es un producto cuya única diferencia radica en su valor. Con el diseño actual, parece claro que todas las aseguradoras deberían ofrecer la misma renta vitalicia, que al estar garantizada por el Estado tornaría indiferente la opción por parte del afiliado.

Resulta claro que con la regulación vigente el negocio no resulta atractivo para las aseguradoras privadas. Por el contrario, como bien se señala en el diagnóstico, se ha convertido en una pesada carga para el BSE, que de haber aplicado una lógica puramente empresarial también habría abandonado el mercado hace años, lo que hubiera producido el quiebre del régimen de ahorro individual. Frente a este panorama, un camino posible es continuar avanzando en cambios regulatorios tendientes no solo a resolver los problemas del BSE sino también a tornar atractivo el negocio para las aseguradoras, lo que presenta problemas en al menos 2 dimensiones.

En primer lugar, es previsible que los cambios impacten en el monto de las rentas vitalicias, agudizando los problemas de incertidumbre y suficiencia que ya presenta este pilar. Cabe recordar que no es un pilar destinado a los sectores de ingresos altos, sino que por la vía de la opción voluntaria del artículo 8 también involucra a los trabajadores de ingresos medios y bajos. En segundo lugar, **una regulación más laxa y con menos garantías para el afiliado que atraiga a las aseguradoras privadas, presenta un riesgo muy elevado de convertirse en un nuevo oligopolio que opere coordinadamente para**

sostener márgenes de ganancia extraordinariamente altos. Es una situación que ocurre desde hace casi 25 años en la etapa de acumulación y presenta condiciones aún más propicias para también consolidarse en la etapa de desacumulación.

La posibilidad de contar con productos alternativos a la renta vitalicia inmediata se presenta como otra opción que podría ayudar a promover la competencia. Sin embargo, esto parece poco factible especialmente para los sectores de ingresos bajos y medios.

En síntesis, discrepamos con el enfoque y los énfasis señalados en el diagnóstico en relación al régimen de ahorro individual. Hay problemas más profundos a los identificados y, de acuerdo a los mismos, los aspectos a analizar al momento discutir una reforma son otros. En particular, **entendemos que la individualización de los riesgos y la introducción del lucro privado en la seguridad social fueron opciones inadecuadas, que no solo no eran requisitos para permitir una mejor distribución intergeneracional del financiamiento, sino que acotaron el terreno de la solidaridad y promovieron un discurso económico, social y cultural fuertemente individualista, replicado sistemáticamente durante casi 25 años por parte de las AFAP.** En contraste con el diagnóstico, compartimos las conclusiones de un reciente informe elaborado por expertos en seguridad social de la OIT que señalan que “el experimento de la privatización de las pensiones ha fracasado”³.

V) Sobre la mirada integral y el régimen previsional militar.

Desde el inicio hemos planteado la necesidad de que el diagnóstico adoptara una visión integral del sistema de seguridad social en dos sentidos. Por un lado, que el debate sobre el sistema de jubilaciones y pensiones se procese integradamente junto al resto de las políticas de protección social que cuben otras contingencias como enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad,

³ Ortiz, I et al (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*, OIT.

primera infancia y otras. Lamentablemente, ya sea por el mandato legal o por los breves plazos en que se procesó la discusión, más allá de algunas referencias de carácter general, el documento centra su atención en el régimen de pasividades.

Por otro lado, era imprescindible que el diagnóstico integrara a todos los subsistemas y componentes del régimen previsional, algo que efectivamente ocurrió. Sin embargo, un diagnóstico no puede remitirse exclusivamente a describir aspectos de la realidad, sino que tiene que identificar con nitidez aquellas situaciones más críticas que requieren cambios más profundos y urgentes, estableciendo las diferencias que correspondan con otros componentes que también puedan ameritar cambios. En este sentido, **discrepamos con la falta de contundencia para denunciar y calificar de inaceptables las enormes asimetrías y privilegios que desde hace muchas décadas rigen en el sistema previsional militar.**

Si bien el documento ofrece una correcta descripción de este peculiar subsistema, a diferencia de otros apartados donde se pone el foco en determinadas preocupaciones, se pone muy poco o nulo énfasis en datos o aspectos del diseño que resultan francamente llamativos y preocupantes. En 2019, la edad de retiro promedio en la Caja Militar fue de 47,6 años, 15 años más baja a la del régimen general, una enorme brecha que contribuye a explicar que existan casi 2 pasivos por cada activo. La tasa de reemplazo promedio llega a 136,4% cuando en el régimen general es de 53,7%. La jubilación promedio de los militares es 80% mayor a la del régimen mixto y el 10% de pasividades militares más altas abarca un 35,2% del gasto total. La asistencia financiera por pasivo que requiere la Caja Militar por parte de Rentas Generales, es aproximadamente 10 veces mayor a la que recibe el BPS.

Luego de muchas décadas sin cambios, en 2018 se aprobó una reforma. Sin embargo, más de la mitad de los activos se mantuvieron en el régimen anterior con parámetros críticos. Dicho régimen admite que algunos militares se puedan retirar con 38 años de edad y 20 de aporte, en base al sueldo cobrado el último mes y sin tope. Las tasas de reemplazo pueden llegar al 100%, a lo que debe agregarse un curioso mecanismo de "leyes comparativas", que permite incrementar la jubilación hasta equipararla con el monto de aquellos ya

jubilados que tengan igual grado y condiciones de acceso. Esta disposición, sin precedentes, permite que un importante conjunto de militares acceda a jubilaciones entre 25% y casi 100% más altas a las que correspondería de acuerdo a los beneficiosos parámetros vigentes. De acuerdo al análisis elaborado por la Secretaría Técnica de la CESS, en ciertos casos se reciben beneficios casi 8 veces más altos a los aportes realizados. **Es un esquema previsional que no tiene punto de comparación razonable con ningún otro y, como se señaló antes, es el que rige para más de la mitad de los militares en actividad, incluyendo personas que hoy pueden tener 25 años.**

La reforma también estableció un amplio régimen de transición y tan solo un 17% de los actuales activos son alcanzados plenamente por el nuevo sistema. Sin embargo, dicho sistema está lejos de acercarse a varios parámetros del régimen general, que según el diagnóstico podrían reformarse. Las edades de retiro obligatorio son, en la mayor parte de los casos, sensiblemente más bajas a las del régimen general y las tasas de reemplazo más altas. El régimen de bonificación general de 6x5 implica la posibilidad de retirarse a edades sensiblemente más bajas que los 60 años. Además, entre otras asimetrías con el régimen general, el sueldo básico de retiro toma los ingresos de los últimos 5 años y se mantuvieron toques sensiblemente mayores.

El documento aporta la información referida. Sin embargo, omite señalar y enfatizar que estamos ante un problema de una naturaleza completamente diferente al del resto de los subsistemas. La Caja Militar constituye un sistema plagado de asimetrías y privilegios que el país no logró reformar durante décadas. Recién en 2018 se avanzó en una muy tibia y dificultosa reforma, que está muy lejos de resolver los problemas planteados. Las proyecciones actuariales indican que para un colectivo relativamente reducido, el déficit se mantendría en el entorno de 0,8% del PIB a mediano y largo plazo.

El diagnóstico debería marcar con claridad el requisito de una inmediata y profunda reforma del régimen previsional militar, que lo ubique en un pie de igualdad respecto a los desafíos presentes en el resto de los subsistemas.

No parece sensato convocar a discutir una reforma de la seguridad social que el país precisa, mientras persisten estas desigualdades y privilegios inadmisibles que socavan la legitimidad social del sistema.

Esta tibieza con que se presenta la situación de la Caja Militar contrasta con los análisis de otros subsistemas como la Caja Bancaria. Luego de reformada en 2008, el diagnóstico no subraya adecuadamente que la Caja Bancaria viene cumpliendo tal como estaba previsto las etapas definidas en aquella instancia y que, a mediano y largo plazo, se espera que se consoliden superávits económicos crecientes que permitan incrementar sensiblemente el nivel de capitalización.

Por el contrario, el énfasis en esta sección está puesto en cuestionar las fuentes de financiamiento de la Caja Bancaria, al afirmar que son trasladadas a otros sectores de la sociedad, algo que no está debidamente analizado ni cuantificado en el documento y que es común a todos los subsistemas. En particular, se percibe una valoración negativa hacia la Prestación Complementaria Patronal que, más allá de su diseño específico en la órbita de la Caja Bancaria, **dada la realidad presente y perspectivas de cambios en el mundo laboral, consideramos que el sistema de seguridad social debe analizar en profundidad la posibilidad de contar con fuentes de financiamiento alternativas no vinculadas al puesto de trabajo**, lo que permitiría por un lado disminuir la carga sobre la contratación laboral y, por otro lado, avanzar en la progresividad del sistema al posibilitar un mayor aporte de los sectores con mayor capacidad contributiva.

VI) Comentario final

A lo largo de este documento expusimos las principales razones por las cuales no acompañamos el diagnóstico. Esto no significa que no existan coincidencias con varios de los puntos analizados en el documento y de los desafíos planteados. Si bien para fundamentar el voto contrario nos centramos en las diferencias, el diagnóstico contiene varios puntos de carácter descriptivo, valiosos análisis técnicos e incluso algunas valoraciones que compartimos.

También es preciso destacar el muy buen clima de trabajo y respeto dentro de la comisión. Pese a las diferencias en aspectos que entendemos medulares, consideramos que este diagnóstico contiene estudios técnicos y proyecciones actuariales realizados por la Secretaría Técnica que indudablemente constituyen un avance en la calidad del debate sobre nuestro sistema de seguridad social.





FUNDAMENTACIÓN DEL PIT-CNT PARA VOTAR NEGATIVAMENTE al documento con recomendaciones presentado a la CESS

Noviembre de 2021





Montevideo, Uruguay. Noviembre 2021.



**FUNDAMENTACIÓN DEL PIT-CNT
PARA VOTAR NEGATIVAMENTE
AL DOCUMENTO
CON RECOMENDACIONES
PRESENTADO A LA CESS**

Versión resumida

Al igual que lo hicimos con el documento de diagnóstico aprobado por la mayoría de la CESS en marzo, rechazamos categóricamente el documento con recomendaciones puesto a consideración de la CESS por parte de los técnicos designados por el gobierno.

Al contemplar el documento en su globalidad, se aprecia con claridad que el objetivo central de esta reforma es reducir el gasto en seguridad social, y esto se hace por la vía de recortar prestaciones, beneficios y derechos de los trabajadores una vez que se acerquen a la etapa de retiro.

En el marco del proceso de envejecimiento que atraviesa nuestra sociedad, la necesaria discusión sobre la sostenibilidad económico financiera no puede ni debe centrarse exclusivamente en la inversión social que representa el gasto, sino que debe prestar atención a los ingresos, al financiamiento. Desde el comienzo y a lo largo de todo el proceso, se eludió dar la discusión sobre nuevas fuentes de financiamiento de aquellos sectores con alta capacidad contributiva como las altas rentas empresariales, que acumulan sus riquezas insertos en una sociedad que demanda recursos adicionales para proteger adecuadamente una proporción creciente de adultos mayores. Al tiempo de afectar las condiciones de trabajadoras y trabajadores, no hay una sola recomendación dirigida a obtener una contribución adicional por parte de los sectores con mayores recursos.

Y esta postura del gobierno para encarar la discusión sobre una reforma de la seguridad social se da en un contexto mundial en que se están promoviendo políticas para aumentar la imposición a la renta personal por ingresos de capital y los impuestos a la riqueza, soslayando además que Uruguay es uno de los países de la región con mayor renuncia fiscal por exoneraciones y beneficios a las empresas.

A nivel estrictamente previsional y en contraposición a lo que ocurre en la mayor parte de los países, tampoco hay cambios que alteren el notorio mayor financiamiento que por distintas vías recae sobre los trabajadores en relación al capital. Ni siquiera hay medidas concretas para incrementar el muy reducido aporte patronal rural. Las recomendaciones tampoco incluyen cambios profundos para los privilegios de las altas esferas militares en actividad y en retiro, desestimando la propuesta del PIT CNT de incorporar un impuesto a las altas jubilaciones militares, algo que constituye un requisito indispensable para dar legitimidad social al proceso de discusión.

En relación a esto último, el experto internacional en seguridad social Carmelo Mesa Lago fue contundente en sus comentarios al diagnóstico de la CESS: “no se puede pedir a la ciudadanía que acepte sacrificios,

como el aumento de la edad de jubilación, y al mismo tiempo mantener regímenes de privilegio”¹.

Los lineamientos propuestos para una reforma de la seguridad social no solo esquivan un debate más amplio sobre el esquema del financiamiento de la seguridad social y su progresividad, sino que también restringen la discusión al ámbito de las jubilaciones y pensiones, dejando de lado otros componentes muy relevantes de la matriz de protección social como la necesaria inversión en atención a la primera infancia, la situación de las personas con discapacidad, los impostergables avances en el sistema de cuidados, entre muchos otros.

Buena parte de las recomendaciones se dirigen a concentrar el ajuste sobre los trabajadores. Y esto se logra por varias vías que rechazamos, entre otras, a través del aumento en la edad de retiro al barrer, la reducción de las jubilaciones, la disminución de la tasa de reemplazo de las jubilaciones por imposibilidad física y la extensión de años de aportes para el cálculo del sueldo básico jubilatorio.



¹ Disponible en <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-05/Comentarios%20al%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo%20Carmelo%20Mesa-Lago.pdf>

Fuertemente alineadas con los planteos realizados por las AFAP privadas, las propuestas promueven una profundización y ampliación del fracasado esquema de capitalización individual. El objetivo central es dar más protagonismo a las empresas privadas con su consiguiente lucro, en detrimento de la responsabilidad del Estado. Entre otros mecanismos, esto se logra obligando o estableciendo por defecto el aporte a las AFAP, reformulando el tope a las comisiones por administración en beneficio de las administradoras privadas, posibilitando que las asignaciones de oficio ya no vayan a la AFAP de menor costo para el trabajador y buscando extender el modelo de las AFAP al resto de los subsistemas, ampliando su mercado. Por los motivos ya expuestos en diversos documentos, rechazamos el modelo privatizador de las AFAP y reclamamos una reforma estructural de este pilar, basada de un componente de ahorro colectivo, administrado profesionalmente por el Estado y sin lucro.

A lo largo de este proceso se ha planteado reiteradamente la necesidad de un nuevo pacto social en seguridad social. Creemos que excluir cierto tipo de discusiones y centrar el ajuste sobre los trabajadores como se desprende de estas recomendaciones, es un

muy mal camino para convocar a ese nuevo pacto. Los desafíos que tiene por delante la seguridad social, asociados al envejecimiento poblacional y los impactos de la tecnología en el mundo del trabajo, deben abarcar un espectro de temas mucho más amplio e involucrar a todos los sectores que participan de la vida económica y social del país.

Al analizar el documento de recomendaciones, percibimos que el objetivo detrás de esta reforma de la seguridad social es la contracción del Estado de Bienestar. En última instancia, se busca disminuir la responsabilidad colectiva en manos del Estado en beneficio de la responsabilidad individual y se apela a profundizar los mecanismos de mercado y el lucro para proveer un derecho humano como lo es la seguridad social. Con esta reforma, Uruguay se encamina a un nuevo retroceso en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones para un importante conjunto de trabajadores, tal como ocurrió con la reforma estructural implementada en 1996.



Además de estas diferencias con el documento de recomendaciones que nos llevan a rechazarlo, somos críticos con el proceso de la CESS. Reconociendo la importancia de los aspectos técnicos, desde el origen hemos planteado nuestro rechazo a pretender restringir el necesario diálogo social al trabajo de una comisión de “expertos”. Este documento, que se elaboró en soledad durante 3 meses por los 9 técnicos del gobierno con todo el apoyo de la Secretaría Técnica, menciona que no necesariamente representa la posición política del Poder Ejecutivo ni de los partidos políticos que integran la coalición de gobierno. Claramente configuran aspectos que no han contribuido al mejor desarrollo del trabajo y que alejan aún más a la CESS de la idea de diálogo social que concebimos.

El documento con recomendaciones “técnicas” propuesto por los delegados del gobierno en la CESS no es neutro, sino que denota una visión política e ideológica sobre el rol de la matriz de protección social que el país precisa y su financiamiento, el papel del Estado y del mercado, y el carácter mayormente individual o colectivo con el que debemos que afrontar los riesgos sociales. El intercambio es esencialmente político y no técnico. Por ello, seguiremos reclamando

un verdadero diálogo social que persiga grandes acuerdos en seguridad social, lo que requiere de la participación de representantes de los principales partidos políticos y actores sociales.



