

30 de junio de 2022

# INFORME

## LA SEGURIDAD SOCIAL EN DEBATE:

análisis del trabajo de la comisión de expertos desde la perspectiva de los trabajadores



# **LA SEGURIDAD SOCIAL EN DEBATE:**

**análisis del trabajo de la comisión de expertos  
desde la perspectiva de los trabajadores**

## Índice

1. Introducción .....	4
2. El PIT CNT previo al inicio del trabajo de la Comisión.....	7
3. El trabajo de la CESS durante la etapa de diagnóstico.....	14
4. El trabajo de la CESS durante la etapa de recomendaciones.....	33
5. Reflexiones finales.....	52

## 1. Introducción

Desde hace varios años diversos actores políticos y sociales vienen planteando la necesidad de hacer una reforma de la seguridad social. El movimiento sindical no ha estado ajeno a esta discusión, e incluso con anterioridad a que en 2016 y 2017 fuera cobrando cada vez más notoriedad el problema de los trabajadores “cincuentones” perjudicados por el régimen mixto, ya se planteaba la necesidad de una reforma estructural que, entre otros aspectos, contemplara una solución para dicho colectivo.

Un hecho relevante que ilustra el compromiso de los actores sociales más representativos con la reforma fue la organización de un evento con los candidatos a la Presidencia de la República para que expusieran su visión sobre la seguridad social y los cambios que debían procesarse. Dicho evento, realizado el 21 de agosto de 2019 en el Paraninfo de la Universidad de la República, fue organizado por las 3 representaciones sociales en el directorio del BPS -empresarios, jubilados y pensionistas y trabajadores- y no solo contó con la participación de los candidatos sino también del Rector de dicha Universidad Ec. Rodrigo Arim, el Director de OIT para el Cono Sur Ec. Fabio Bertranou y el Presidente de la Fundación ASTUR Cr. Enrique Iglesias. El único candidato que no asistió fue el actual Presidente Luis Lacalle Pou.

Fue una contribución relevante al debate democrático, en la que los actores sociales marcaron la necesidad de procesar los cambios mediante el diálogo social y la búsqueda de grandes acuerdos. Al respecto, el representante de los trabajadores en el directorio del BPS, Ramón Ruiz, decía “es una señal democrática, de tolerancia, respeto y compromiso con el diálogo y con el futuro de la Seguridad Social. Como es una apuesta al diálogo, tanto los trabajadores, como los empresarios y los jubilados no podemos estar ausentes en esta actividad, por lo que estamos convocando a toda la población a concurrir al Paraninfo. La Seguridad Social es un derecho humano y no podemos mantenernos al margen o estar ausentes de una discusión de esta relevancia”<sup>1</sup>.

A través de algunos artículos de la Ley de Urgente Consideración, el gobierno de coalición definió la metodología en relación a cómo se desarrollaría el debate sobre la reforma de la seguridad social. Básicamente, en dicha norma se creó la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) con los siguientes cometidos:

- Analizar fortalezas y debilidades de los diversos regímenes previsionales que conforman el sistema previsional uruguayo, diagnosticando la situación actual y perspectivas de corto, mediano y largo plazo.
- Analizar los impactos de la dinámica demográfica y los procesos de automatización en curso en el mercado de trabajo y sus efectos en el sistema previsional.

---

<sup>1</sup> <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3188-ramon-ruiz-ert-tps-dialogo-social-sobre-seguridad-social-con-los-candidatos-a-la-presidencia-sera-una-instancia-historica>

- Examinar experiencias internacionales pertinentes.
- Formular recomendaciones de opciones de reforma de los regímenes previsionales, teniendo presente para cada una de ellas, entre otros aspectos que correspondan a juicio de los expertos, los siguientes: la necesidad de brindar razonable seguridad de ingresos, mediante esquemas de base contributiva y no contributiva con adecuado financiamiento; la sustentabilidad de mediano y largo plazo; los sesgos generacionales que pudieren existir o resultar de las propuestas, valorando su adecuación al contexto demográfico, social y económico; el establecimiento de períodos de transición sobre la base del respeto de los derechos adquiridos y el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición; la tributación asociada a las prestaciones de los diferentes regímenes.
- Recabar, en forma preceptiva, la opinión de las diferentes partes interesadas en el sistema previsional, tanto en la etapa de diagnóstico como de recomendaciones.

La norma estableció que la CESS estaría integrada por 15 miembros designados por el Poder Ejecutivo con notoria idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos, legales u otros, uno de los cuales ejercería la presidencia. La integración debía reflejar “la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos”. Las decisiones se adoptarían prioritariamente por consenso o por una mayoría de nueve votos conformes.

En relación a los plazos de trabajo, se definió que fueran de 90 días para la realización del informe de diagnóstico y otros 90 días para un documento con recomendaciones de reforma. Dichos plazos podrían ser prorrogados previa solicitud debidamente fundada de la CESS.

Una vez aprobada la LUC y previa consulta con los actores y organismos involucrados, se definió que los 15 integrantes de la CESS serían los siguientes:

- Dr. Rodolfo Saldain (Presidente de la CESS)
- Esc. Daniel García Zeballos (MTSS)
- Ec. Gustavo Michelin (OPP)
- Dra. Natalia Aranco (MEF)
- Dr. Miguel Pezzutti (Partido Nacional)<sup>2</sup>
- Dr. Renán Rodríguez (Partido Colorado)
- Ec. Ana Inés Zerbino (Partido Colorado)
- Dr. Alvaro Forteza (Partido Independiente)
- Cr. Alberto Lacassy (Cabildo Abierto)

<sup>2</sup> Originalmente se designó al Ec. Hernán Bonilla por el MEF que posteriormente fue sustituido por el Dr. Miguel Pezzutti.

- Mtro. Ernesto Murro (Frente Amplio)
- Ec. Jimena Pardo (Frente Amplio)
- Dr. José Luis Baumgartner (Frente Amplio)
- Cra Elvira Dominguez (representante de empresarios)
- Ec. Gabriel Regalado (ONAJPU)
- Ec. Hugo Bai (PIT CNT)

Si bien como se menciona más adelante no fue el formato de diálogo social que el movimiento sindical esperaba, la participación en la CESS supuso una rica experiencia para el PIT CNT. El amplio trabajo desarrollado por la CESS a lo largo de un año exigió un seguimiento permanente tanto desde el punto de vista técnico como político. Lo complejo del tema sumado a la celeridad con que se pretendió dar un amplio conjunto de debates, representó un desafío importante para el movimiento sindical.

En este documento se sistematizan los principales hitos del trabajo de la CESS, los posicionamientos que fue adoptando el PIT CNT a lo largo del proceso y se realiza un análisis crítico de las principales recomendaciones adoptadas por la mayoría de los miembros que integraron la Comisión de Expertos.

## 2. El PIT CNT previo al inicio del trabajo de la Comisión.

Como se mencionó en la introducción, el movimiento sindical se venía preparando desde hacía tiempo para participar en un diálogo social que discutiera una reforma del sistema de seguridad social. Sin embargo, desde que se conocieron los artículos de la LUC que reducían el diálogo a la creación de una “Comisión de Expertos”, se cuestionó el camino elegido por el gobierno y se marcaron algunas posiciones que en algunos casos daban cuenta de diferencias importantes con posturas que venían manejando públicamente actores del gobierno.

### Sobre el método elegido para procesar el intercambio

En primer lugar, en el entendido que el intercambio sobre la reforma de la seguridad social es esencialmente político e involucra diferentes concepciones sobre ética, justicia y aspectos distributivos, se rechazó que el intercambio quedara centrado en técnicos y especialistas, que si bien tenían un rol importante a cumplir a lo largo del proceso, su participación debía subordinarse a un amplio diálogo social con interlocutores políticos.

El cuestionamiento alcanzaba hasta al nombre de la Comisión: se entendía que la palabra “expertos” no contribuía a que la sociedad se involucrara en la discusión. Si bien el debate incluye aspectos complejos desde el punto de vista técnico, es imprescindible que la sociedad se involucre y comprenda las diferentes opciones al momento de discutir un pacto social como el que representa la seguridad social. Al poner a los expertos en el centro de la escena, se coloca una barrera implícita que dificulta que la sociedad internalice los desafíos que, según esta concepción, debido a su alta complejidad deben ser abordados por especialistas.

Adicionalmente, dada la necesidad de buscar acuerdos que son complejos, la convocatoria a un diálogo entre técnicos no parece el camino más adecuado para conseguirlos. La construcción de acuerdos de carácter político requiere mucho diálogo, insume tiempo e implica tener interlocutores válidos para negociar, algo que no iba a ser factible lograr de acuerdo al perfil de la mayoría de los participantes en la CESS.

Pese a seguir insistiendo con la necesidad de procesar la discusión a través de un amplio diálogo social que integrara a los actores sociales más representativos, el PIT CNT definió participar de la CESS, designando al Ec. Hugo Bai como su representante. Si bien se entendía que una comisión de expertos no era el camino más apropiado, el movimiento sindical

consideró oportuno participar activamente del proceso planteando sus posicionamientos y propuestas.

### Sobre el carácter integral de la reforma

Desde antes de que se conformara la CESS, el PIT CNT venía planteando la necesidad de que la discusión se diera de forma integral en dos sentidos diferentes. Por un lado, integral “hacia afuera”, es decir, que no se centrara exclusivamente en el sistema de jubilaciones y pensiones sino que incorporara otras dimensiones de la matriz de protección social. La construcción de un nuevo pacto social en seguridad social implica incorporar diversas dimensiones como por ejemplo atención a la primera infancia (donde está concentrada la pobreza), políticas que atiendan las diversas problemáticas que hacen a la discapacidad, el impulso al sistema nacional de cuidados que tiene un vínculo estrecho con la situación y posibilidades de la mujer, y que también repercute directamente en la discusión sobre el sistema de jubilaciones y pensiones.

Una agenda más amplia generaba mejores condiciones para alcanzar los necesarios acuerdos. Para la central sindical, dichos acuerdos debían alcanzarse sobre la base de que los nuevos desafíos que traía aparejado el envejecimiento poblacional y los cambios en el mundo del trabajo, implicaban un mayor desarrollo del Estado de Bienestar que garantice protección adecuada especialmente para los colectivos más vulnerables.

Por otro lado, se entendía que la reforma debía ser integral “hacia adentro” del sistema jubilatorio. Esto implicaba que los desafíos vigentes afectaban a todos los subsistemas y que por tanto los cambios no podían reducirse exclusivamente al ámbito del BPS sino que debían alcanzar al régimen de capitalización individual y al resto de los subsistemas (Militar, Policial, Profesional, Notarial y Bancario).

### Sobre la necesidad de la reforma y los plazos

Debido a los cambios demográficos asociados al envejecimiento poblacional y al acelerado cambio tecnológico que impacta de diversas formas en el mundo del trabajo, el PIT CNT comparte la necesidad de una reforma del sistema de seguridad social. Si bien como se verá más adelante, el sistema presenta un desempeño muy bueno en su cobertura y aceptable en la suficiencia de las prestaciones que brinda, presenta desafíos de cara a su sostenibilidad económica financiera a mediano y largo plazo, que requieren ser atendidos. Más que una gran reforma que resuelva los desafíos por los próximos 30 años, se entiende necesario



aplicar cambios graduales de forma permanente, como forma de ajustar el sistema a nuevas realidades cambiantes.

Sin embargo, reconociendo la necesidad de una reforma, mientras diversos actores del gobierno venían hablando de un “sistema quebrado”, desde el inicio del proceso el PIT CNT insistió con que la reforma no era urgente. En relación al régimen general, el BPS requiere 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 períodos anteriores).

Si bien producto del cambio demográfico y otros factores, las proyecciones indicaban que dicha asistencia tendería a incrementarse lenta pero sostenidamente con el correr de las décadas, desde la central sindical se ha planteado insistentemente que el BPS no estaba ni está quebrado, y que no hay una situación financiera dramática que requiera cambios urgentes y radicales. Es necesario anticiparnos, pero no se debe procesar la discusión en un contexto de angustia y sensación de crisis inminente, particularmente cuando está en juego el pago de jubilaciones y pensiones para un colectivo dependiente como lo es el de los adultos mayores.

En el documento “Insumos del PIT CNT ante el proceso de discusión de la reforma de la seguridad social” se señalaba: 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”.

Durante los últimos años, diversos actores políticos que hoy participan del gobierno y lideran el proceso de reforma, han señalado que las dificultades financieras de la seguridad social se deben a ciertos cambios realizados en los años previos. En particular, pese a que se aprobó casi por unanimidad en el parlamento, en los últimos años han cuestionado la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008 y la política de jubilaciones mínimas desarrollada desde 2007, que implicaron un crecimiento importante en la cantidad de jubilaciones otorgadas y en el monto destinado a los adultos mayores más vulnerables. De acuerdo a este enfoque, dichos cambios paramétricos habrían erosionado 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.

Sin embargo, la decisión de flexibilizar estuvo precedida por estudios académicos que alertaban que con los cambios introducidos en 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. Y fueron políticas enfocadas fundamentalmente en la situación de los sectores de adultos mayores más vulnerables ya que, en términos generales, la población destinataria de aquella flexibilización son las trabajadoras y trabajadores con trayectorias laborales más precarias, con una mayor presencia de informalidad, desempleo y salarios más sumergidos.

Atendiendo a las importantes brechas de género presentes en nuestro sistema de seguridad social, tendió a concentrar sus beneficios 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. Resulta especialmente importante el reconocimiento de un año de aporte por hijo a las mujeres, como uno de los componentes fundamentales para mitigar injusticias propias de sistemas que tratan por igual situaciones notoriamente diferentes.

Sin duda los cambios instrumentados en esos años fueron una respuesta a las debilidades e insuficiencias generadas por la reforma estructural de los años 90. Representaron un avance al buscar garantizar un piso de bienestar básico para toda la población y no es aceptable que los desequilibrios del sistema de seguridad social puedan deberse a la necesaria protección de esos sectores. Resultaba claro que había diferencias importantes con algunas voces del gobierno en torno a estos cambios, y el movimiento sindical buscó dejar en claro que no se acompañarían medidas que implicaran un retroceso en la protección de esos colectivos.

Otro debate recurrente ha sido el de cuestionar a los impuestos generales afectados a la seguridad social como una fuente ilegítima o problemática para su financiamiento. En muchos casos, directamente se habla de dichos recursos como parte de un “déficit” a corregir. Sin embargo, subrayando la necesidad de transparencia, desde el PIT CNT se plantea que los impuestos generales que paga el conjunto de la sociedad son un recurso genuino para cubrir necesidades de protección social.

Dados los altos niveles de informalidad, desempleo cíclico y salarios sumergidos que presenta nuestro mercado de trabajo, 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.

## Sobre el pilar de capitalización individual

Previsiblemente, una de las diferencias más importantes que se produciría con la postura del gobierno sería sobre el rol de las AFAP. Desde su incorporación en 1996, el movimiento sindical mantuvo una postura crítica hacia la privatización de una parte del sistema, sustentada en las muy altas comisiones que históricamente cobraron las administradoras, que permitieron garantizarles un muy elevado lucro en detrimento del ahorro de los trabajadores.

Tal como se detalla en “A 20 años de las AFAP: entre el lucro como fin y el fin del lucro”, documento publicado por el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS en 2016, la supuesta competencia entre privados que generaría una reducción de los costos en beneficio de ahorristas no existió. Por el contrario, ha sido 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.

Un aspecto crítico que contribuye a explicar el fracaso del régimen AFAP es el desconocimiento de la gente, un tema que está bien documentado en la literatura. La enorme mayoría de las y los trabajadores 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. Estas fallas, propias de los regímenes de capitalización individual, limitan la competencia real y las posibilidades de alcanzar la eficiencia que tanto se pregona.

Desde hace muchos años, el movimiento sindical ha venido insistiendo que este cuestionamiento a las AFAP no significa rechazar la existencia de un pilar de ahorro complementario al régimen de solidaridad intergeneracional. Dicho componente, justificado por razones de equidad intergeneracional que se desarrollan más adelante, debe basarse en un fondo de ahorro colectivo diversificado y administrado profesionalmente por una entidad pública especializada sin fines de lucro.

## Sobre los principales lineamientos del PIT CNT ante una reforma de la seguridad social

Tal como se desprende del documento mencionado, a continuación se repasan los principales lineamientos definidos por el PIT CNT para la participación en el proceso de discusión sobre la reforma de la seguridad social:

- **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.

### 3. El trabajo de la CESS durante la etapa de diagnóstico

#### El inicio del trabajo

El trabajo de la Comisión de Expertos en Seguridad Social se inició el 6 de noviembre de 2020 y luego de cumplir con ciertas formalidades y aprobar un reglamento para su funcionamiento, se definió una apretada agenda hasta fin de año que, entre otros aspectos, incluía:

- a. Recibir informes técnicos sobre temas relevantes que posteriormente serían incorporados al documento de diagnóstico.
- b. Organizar y participar en eventos y seminarios académicos y técnicos que contaron con la cooperación de múltiples organismos e instituciones.
- c. Recibir delegaciones de diversos actores e instituciones relacionadas con el sistema de jubilaciones y pensiones.

Los informes técnicos fueron generalmente elaborados y presentados por integrantes de la secretaría técnica de la CESS. Entre los más relevantes se destaca el de proyección de la población total y población económicamente activa a 2100 y varios específicos para BPS como proyecciones actuariales de sus regímenes contributivo y no contributivo, tablas de mortalidad, densidad de cotización, equilibrio individual de su sistema de reparto intergeneracional, tasas efectivas de reemplazo y pensiones de sobrevivencia.

A diferencia del BPS, la información sobre el sistema de retiro militar y policial era muy limitada, por lo que la secretaría técnica también se abocó a la elaboración de estudios sobre estos dos regímenes que más adelante permitieron contar con información sobre proyección actuarial del régimen previsional militar y policial.

Dentro de los eventos y seminarios organizados, se contó con la cooperación académica de la Universidad de la República y varias universidades privadas. Además, se invitó a recibir aportes de distintos centros de estudio como Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT.

La CESS también contó con cooperación técnica internacional de la OIT, el BID, el Banco Mundial, la CEPAL, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS).

Por su parte, a partir del 17 de noviembre se comenzó a recibir organizaciones vinculadas a la seguridad social que fueron expresamente invitadas por la CESS. Varias audiencias contaron con la participación de organizaciones que integran el movimiento sindical. En particular, el 24 de noviembre compareció una delegación en representación del PIT CNT que planteó, entre otros aspectos, la necesidad de una reforma de la seguridad social pero con carácter integral que involucre otros aspectos de la matriz de protección social, la urgencia por remover los privilegios y desigualdades asociados a la Caja Militar y un fuerte cuestionamiento al funcionamiento del régimen de capitalización individual implementado a mediados de los años 90.

En su audiencia, el PIT CNT planteó sus diferencias con procesar el intercambio sobre la reforma de la seguridad social a través de una comisión técnica conformada por especialistas en el tema. Sobre la base de que la discusión es esencialmente política, se planteó que para buscar los necesarios acuerdos resultaba imprescindible un diálogo social de carácter político que incluyera a los partidos políticos pero también a los actores sociales más representativos.

Al respecto, en el documento del PIT CNT aportado en esa comparecencia se expresaba “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”.

Además de una delegación en representación del PIT CNT, la CESS recibió al SUNCA que debido a las características específicas del sector, tiene un tratamiento diferente al resto en materia de seguridad social. Entre otras problemáticas, la delegación del SUNCA hizo hincapié en que los trabajadores se encuentran expuestos a situaciones riesgosas o insalubres y que existe muy alta incidencia de las certificaciones médicas y jubilaciones por discapacidad. En relación a la edad de retiro, se planteó que se debería mantener la edad

jubilatoria y se subrayó que los trabajadores del sector son un colectivo que tiene menor esperanza de vida luego de retirados en relación a otros sectores.

Otro colectivo recibido fue la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS), que señaló que la reforma era necesaria pero que no podía implicar rebajas de los derechos adquiridos por los trabajadores. Tanto en su exposición como en el documento aportado a la CESS, se cuestionó que se ponga el foco en el déficit de BPS y se marcaron diferencias con la reforma de 1996, entre ellas con la introducción de las AFAP. ATSS rechazó cambios en la edad mínima jubilatoria u otros mecanismos que reduzcan las prestaciones que actualmente son insuficientes y plantó la necesidad de que el capital necesariamente debe aportar más en el financiamiento de la seguridad social.

También compareció la Comisión de Personas con Discapacidad del PIT CNT planteando que las condiciones para acceder a las pensiones de discapacidad son difíciles, que una persona con un ingreso menor a \$ 12.000 debería poder recibir una pensión sin importar la magnitud de la discapacidad que tenga y se cuestionó que mientras las personas con discapacidad pierden la pensión al obtener un trabajo, cuando pierden dicho empleo, el trámite para volver a obtener la pensión puede llevar de uno a tres años. Por su parte, el Sindicato de Funcionarios Policiales de Montevideo hizo hincapié en las particularidades de este colectivo y planteó que la edad de retiro actual ya es muy alta, la proporción de sueldo recibido es muy baja y que los policías tienen limitaciones en sus derechos, aspecto que debe considerarse a la hora de evaluar su régimen jubilatorio.

Otro sindicato recibido por la CESS fue la UNATRA, que planteó particularidades específicas del sector rural que deberían ser tenidas en cuenta al momento de discutir cambios en las condiciones de retiro de ese sector. Los trabajadores del transporte aportaron un documento a la comisión que daba cuenta de las condiciones de trabajo, los problemas físicos que presentaban muchos trabajadores que a ciertas edades continuaban desempeñando este tipo de tareas y alertaba ante los posibles impactos negativos de un aumento en la edad de retiro para ese colectivo. La CESS también recibió a AEBU en más de una oportunidad para tratar específicamente la situación de la Caja Bancaria.

Durante estos 2 primeros meses de trabajo, la comisión de expertos se abocó a estas tareas y prácticamente no existió intercambio entre sus miembros sobre los diferentes aspectos que debían formar parte del diagnóstico. Atendiendo a los restringidos plazos que marcaba la ley (90 días para la elaboración del diagnóstico), el 28 de diciembre la presidencia de la CESS compartió un primer borrador de diagnóstico que, en principio, debía ser aprobado en los primeros días de febrero.



Frente a este escenario y con la pandemia de por medio, antes de terminar el año el PIT CNT emitió una declaración en la que se expresaba la necesidad que los diferentes integrantes de la CESS dispusieran del tiempo necesario para poder dar una discusión verdaderamente colectiva. Para la central sindical era imprescindible contar con el tiempo suficiente para informar, intercambiar y buscar los acuerdos necesarios para que los posicionamientos y eventuales acuerdos a construir en el marco de la Comisión, reflejen verdaderamente el sentir del colectivo.

A partir de esas consideraciones, el PIT CNT junto a otras delegaciones plantearon la revisión de los plazos vigentes para la elaboración del diagnóstico en el entendido que la construcción de amplios acuerdos sociales es un proceso complejo que requiere tiempo. En su parte final, la declaración señalaba: “vemos con preocupación que cierto apuro manifestado por varios sectores pueda deteriorar la calidad del debate y ser un obstáculo relevante para alcanzar los acuerdos que den amplia legitimidad a los cambios que se instrumenten”.

Finalmente se aprobó una prórroga de 45 días y a partir de la segunda quincena de enero, la CESS efectivamente inició un proceso intercambio entre sus miembros a partir del primer borrador de diagnóstico recibido el 28 de diciembre. El intercambio fue fructífero y el documento fue profundizando en el análisis de sus contenidos e incorporando nuevas dimensiones ausentes en la primera versión. Sin embargo, tal como se detalla más adelante, se mantuvieron diferencias importantes que no posibilitaron alcanzar un acuerdo y 5 de los 15 miembros de la CESS, entre los que se encuentra el delegado del PIT CNT, votaron negativamente el informe que terminó aprobándose el 21 de marzo.

### Principales contenidos del documento diagnóstico aprobado por mayoría de la CESS

El objetivo de esta sección no es hacer un resumen integral del documento diagnóstico que es público y puede ser consultado por cualquier ciudadano en los canales de comunicación de la CESS<sup>3</sup>. Por el contrario, la idea es aportar algunos aspectos de su contenido que sean especialmente relevantes para el movimiento sindical y que permitan comprender el posicionamiento que fue adoptando el PIT CNT a medida que el trabajo evolucionaba.

Luego de algunas consideraciones sobre el contexto demográfico y laboral, el documento se centra en la situación del sistema previsional, planteando que habría un consenso global en relación a las bondades de los sistemas mixtos con varios pilares que, en el caso uruguayo, requieren revisión. También se plantean logros en relación a la cobertura y

---

<sup>3</sup> Disponible en [www.cess.gub.uy](http://www.cess.gub.uy)

suficiencia alcanzada por el sistema, tanto en combate a la pobreza entre los adultos mayores como en sustitución de ingresos en relación a los niveles alcanzados por los países desarrollados.

Posteriormente el documento se detiene en la sostenibilidad económico financiera del sistema, aspecto central del accionar del gobierno en torno a la reforma. Desligándolo de la situación que había dejado planteada la reforma estructural de 1996 y los logros más recientes en cobertura y suficiencia, se plantea que “en la última década cambió la trayectoria relativamente estable o a la baja del gasto público previsional y se produjo un aumento equivalente a 2,5 puntos del PIB”. Dicho aumento responde fundamentalmente al aumento del salario real, lo que explica dos tercios del aumento del gasto. En menor medida, también incide el aumento del número de jubilaciones derivado de la ley 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones aprobada en 2008.

La secretaría técnica elaboró proyecciones actuariales para los 3 subsistemas administrados por el Estado. Allí se observa que con el paso del tiempo, el gasto esperado en jubilaciones y pensiones crece como proporción del PIB.

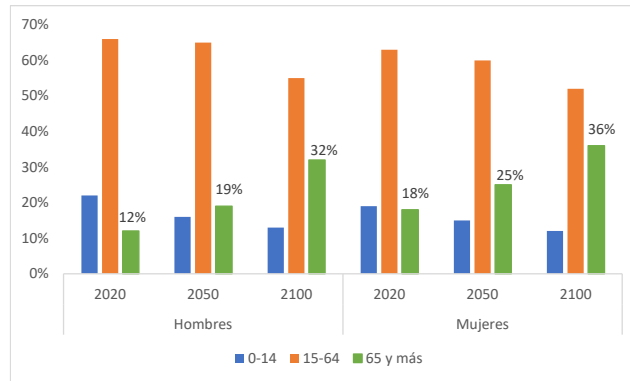
Cuadro 1: Proyección de cantidad de pasividades y gasto sobre PIB

Año	BPS		Caja Militar		Caja Policial	
	Cantidad	Gasto / PIB	Cantidad	Gasto / PIB	Cantidad	Gasto / PIB
2019	706,981	8.86%	52,520	1.16%	32,355	0.73%
2025	738,986	9.20%	52,604	1.20%	33,070	0.72%
2030	761,552	9.33%	52,252	1.21%	33,901	0.74%
2040	806,124	9.64%	49,234	1.18%	35,893	0.78%
2050	868,132	10.45%	46,920	1.10%	38,335	0.83%
2060	920,516	11.18%	43,782	1.04%	39,802	0.84%
2070	943,782	11.61%	43,595	1.01%	40,961	0.88%
2080	943,110	11.75%	45,208	1.03%	41,728	0.93%
2090	925,753	11.76%	44,505	1.04%	41,986	0.98%
2100	902,619	11.78%	43,476	1.07%	43,744	1.04%

Fuente: documento diagnóstico de la CESS

Esta evolución del gasto es esperable y compatible con el gradual proceso de envejecimiento poblacional que surge de las proyecciones demográficas. La población de 65 años y más pasaría de representar un 15% del total en 2020 a un 34% en 2100. La proyección actuarial muestra que las actuales 707.000 pasividades que paga el BPS pasarán a ser más de 900.000 durante la segunda mitad de este siglo. Naturalmente y como ocurre en el resto de los países del mundo, esa mayor proporción de adultos mayores demanda una cantidad creciente de recursos para financiar una protección adecuada en esa etapa de la vida.

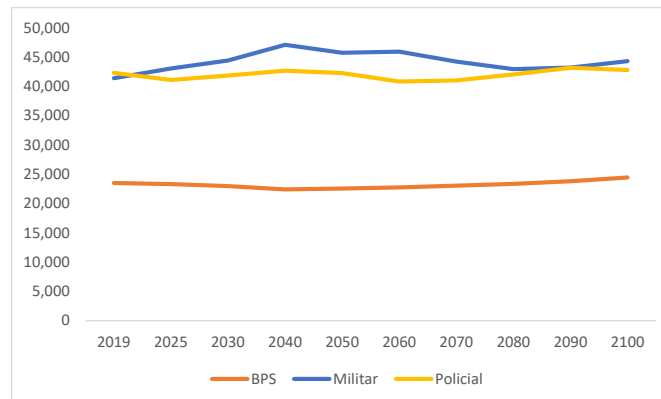
Gráfico 1: Proyección de población por sexo y edad



Fuente: Nota técnica 1 de la CESS “Proyección de población de Uruguay a 2100”

Este análisis permite proyectar la evolución de la pasividad promedio en estos tres regímenes. El gráfico muestra que tanto en Caja Militar como en Caja Policial, actualmente se destina en promedio cerca de un 75% más de recursos por cada pasivo que recibe una prestación en relación al régimen general de BPS (sin contar lo percibido por el régimen AFAP). Con el paso del tiempo, el valor de la pasividad media en BPS tiende a ser relativamente estable, por lo que el aumento del gasto en relación al PIB se explica por el aumento en la cantidad de pasividades asociadas al envejecimiento poblacional. Tanto en el sistema policial como militar el valor es significativamente más alto y presenta una tendencia levemente creciente.

Gráfico 2: Evolución del monto de la pasividad promedio proyectada



Fuente: elaboración propia en base a diagnóstico de la CESS

El diagnóstico plantea que en la mayor parte de los casos, el monto total de las prestaciones cobradas supera al de los ingresos aportados al sistema. Este análisis muestra un componente de “subsidio” dentro del régimen contributivo que torna híbrido el financiamiento ya que lo recaudado por cotizaciones requiere de transferencias por parte de rentas generales. El documento alerta sobre la posible inconveniencia de estos subsidios

entre sectores de ingresos medios y altos y más adelante, al analizar las condiciones de jubilación en el régimen militar, plantea que en este subsistema algunos colectivos obtienen por su jubilación más de 7 veces y media lo que aportaron, lo que posiciona a la Caja Militar por lejos como el régimen más deficitario desde el punto de vista individual.

Al abordar los parámetros del sistema, se plantea con contundencia que la edad mínima de retiro en Uruguay es baja. Sin un énfasis marcado en relación a las diferencias que enfrenta cada trabajador en su vida laboral, se plantea que “el prolongado período de sobrevida que supone una edad mínima de retiro a los 60 años le impone una fuerte tensión al sistema y hace sumamente difícil establecer un vínculo equilibrado entre aportes y beneficios de los individuos a lo largo del ciclo de vida”. En referencia al régimen de bonificaciones, sobre el que se plantea que no han sido revisadas con sistematicidad, se problematiza la existencia de grupos de trabajadores que pueden acceder a prestaciones permanentes hasta diez años antes que el resto de la población.

El diagnóstico no problematiza mayormente la posibilidad de contar con fuentes de financiamiento alternativas para el sistema y en relación a las existentes, se plantea que las tasas de aportación sobre el trabajo, muy heterogéneas entre sistemas e incluso a la interna de cada uno de ellos, resultan elevadas en la comparación internacional, por lo que las opciones para mitigar el actual desequilibrio financiero del sistema difícilmente puedan actuar significativamente sobre esta variable. Sobre el régimen especial de aporte patronal del sector rural, se menciona que está basado en la extensión de la tierra y su productividad según índice CONEAT para empresas agropecuarias y que en 2019 representó un 1,92% de la masa salarial de los dependientes del sector, es decir, la cuarta parte del aporte patronal que recae sobre el sector de industria y comercio.

El documento también refiere a problemas con la gobernanza, regulación y supervisión del sistema. Al no existir una entidad que concentre la supervisión y regulación, la rendición de cuentas es débil en amplios segmentos del sistema.

En cuanto a particularidades del BPS, se reconocen problemas largamente denunciados por los trabajadores, como la renuncia de ingresos genuinos por exoneraciones de aportes patronales que ascienden a casi U\$S 190 millones anuales y la elevada comisión que cobra DGI por la recaudación de impuestos afectados que asciende a U\$S 100 millones por año. Al analizar el diagnóstico de cada uno de los regímenes especiales, se plantean sus características específicas y los desafíos que enfrentan. Al referir a la Caja Militar, se hace mención a los 3 colectivos que quedaron amparados bajo diferentes condiciones jubilatorias a partir de la reforma instrumentada en 2018. En particular, para el 51% que

permaneció bajo el régimen previsto por el Decreto Ley 14.157, se mantuvieron condiciones excepcionales como el cálculo del beneficio en función del salario del último mes, tasas de reemplazo que podían llegar al 100% del salario, y también se mantuvo el mecanismo de las “leyes comparativas” que permiten elevar el monto inicial de la jubilación, equiparándolo al monto del beneficio de aquellos ya jubilados con igual grado y condiciones de acceso a la causal.

En cuanto al régimen de retiro policial, se plantea que el acceso a un retiro permanente a edades tempranas desincentivaría el trabajo en ciertas cohortes, habilitando la reinserción de algunos trabajadores en el sector privado, al tiempo que reciben una jubilación. Aunque en menor medida a lo referido para la Caja Militar, también se identifican condiciones excepcionales para el cálculo y el acceso a los beneficios.

El diagnóstico presenta una descripción y análisis de la situación de las 3 cajas paraestatales, que si bien resulta imprescindible para una mirada integral del sistema previsional, no formaron parte del núcleo central de análisis del movimiento sindical en su conjunto dado el escaso tiempo y la muy vasta extensión de temas abordados. Naturalmente, la Caja Bancaria constituye una excepción ya que AEBU sí se involucró directamente en la discusión de un régimen que afecta directamente la situación de los trabajadores del sistema financiero.

Si bien cada uno de estos tres regímenes presenta condiciones particulares, el diagnóstico plantea que un elemento común es que “entregan beneficios que superan los financiados por las contribuciones personales y patronales, en su caso, para casi cualquier trayectoria laboral medianamente representativa de las actividades amparadas. La forma de solución a su financiamiento y a los desequilibrios financieros – en determinados casos recurrentes en estos regímenes – ha sido el financiamiento con recursos trasladables a la sociedad en su conjunto y/o a sus usuarios”.

Al abordar el régimen de capitalización individual, el diagnóstico reconoce problemas de diseño asociados a la opción voluntaria del Artículo 8, que han sido planteados durante años por el movimiento sindical y que generalmente fueron cuestionados por los sectores políticos que hoy impulsan la reforma. Sobre el desempeño de República AFAP, se afirma que detenta una posición dominante en el mercado basada en las preferencias de los afiliados y que no existen indicios de prácticas abusivas derivadas de esa posición. También se da cuenta de la muy escasa cantidad de traspasos entre AFAP.

El documento refiere a un tema central para el movimiento sindical como es el de las comisiones por administración que han cobrado las AFAP a lo largo de estos 26 años. Hasta 2018 se podían fijar libremente por cada empresa, sin que existiera un límite máximo para las mismas, pero a partir de la ley de “cincuentones” se regularon en base a un tope igual al 50% sobre la mínima comisión del sistema. Si bien se plantea que dicho tope permitió reducirlas desde niveles muy elevados, se cuestiona el mecanismo al señalar que una regulación de estas características podría llevar a una práctica predatoria de la competencia por una AFAP que tuviera mayor escala y posición dominante. El documento no identifica como problemático el nivel de lucro vigente al afirmar que las comisiones cobradas por las AFAP en Uruguay no difieren mucho de las que se cobran en el resto del mundo para sistemas con madurez y servicios similares.

En sintonía con planteos hechos por la cámara de AFAP privadas ANAFAP, se sugiere la conveniencia de habilitar opciones de inversión financiera de mayor riesgo y rentabilidad esperada y la creación de un tercer subfondo de inversión con instrumentos relativamente más riesgosos para las etapas más tempranas de ahorro. También se pondera el buen desempeño de la AFAP en relación a las rentabilidades obtenidas.

Sobre la posibilidad de centralizar la administración de las cuentas personales en un organismo diferente a las AFAP, se menciona la conveniencia de reexaminar el diseño actual a partir la experiencia desarrollada a nivel internacional.

### El rechazo del PIT CNT al documento de diagnóstico

Además del representante del PIT CNT, los integrantes de la CESS que no acompañaron el documento de diagnóstico fueron el de ONAJPU y los 3 delegados por el Frente Amplio. Debido a varios puntos coincidentes al momento de evaluar los aspectos más críticos del diagnóstico, la central sindical y la ONAJPU resolvieron redactar una fundamentación conjunta con los principales argumentos por los que no se acompañó el documento.

El documento de diagnóstico contiene una cantidad de información de carácter descriptiva así como proyecciones demográficas y económico financieras, que fueron realizadas por distintos equipos técnicos con la debida rigurosidad, por lo que el voto negativo no debe interpretarse como un cuestionamiento al trabajo técnico de los profesionales involucrados en la secretaría técnica. Por el contrario, varios de los insumos técnicos elaborados en el marco de la CESS constituyen un avance en términos de mejorar la calidad del debate sobre nuestro sistema de seguridad social.

Los argumentos que explican el voto negativo se relacionan con diversas valoraciones que van más allá de aspectos puramente descriptivos, que denotan diferencias relevantes con la posición que tiene la central sindical.

En líneas generales, se entiende que prima una mirada fundamentalmente económica sin un adecuado balance entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social del sistema. En un contexto plagado de desafíos, el diagnóstico reduce gran parte de la discusión a cómo reducir el gasto en jubilaciones y pensiones. Además, sobre el régimen de capitalización individual se mantienen diferencias significativas en cuanto a lo que fue su desempeño durante estos 26 años. Por último, si bien se aborda la situación de la Caja Militar, dada la magnitud de desigualdades y privilegios en relación al resto de los subsistemas, se entiende imprescindible subrayar mucho más claramente la necesidad de una urgente y profunda reforma de dicho régimen.

Al abordar el contexto laboral, se omite el rol de la matriz de protección social como factor fundamental para explicar el fuerte descenso de la informalidad entre 2006 y 2019. Tampoco se presta la debida atención a brechas de género estructurales en el mercado laboral, que, entre otras dimensiones, se manifiestan en menores tasas de actividad, menores tasas de empleo, remuneraciones más bajas, mayor incidencia dentro de sectores u ocupaciones más precarias, menor carga horaria. Un diagnóstico de cara a una reforma del sistema de seguridad social más integral no puede obviar esta situación, que es la contracara de la mayor participación de las mujeres en el trabajo no remunerado. Tampoco aborda adecuadamente el bajo nivel que presentan una elevada proporción de los salarios y que condiciona el presente y futuro del sistema de seguridad social.

Al analizar la cobertura, se sugiere que parte del avance registrado en los últimos años se debió a que mediante mecanismos ajenos a la historia laboral, los trabajadores declaran años de servicios que finalmente terminan otorgándoles la posibilidad de acceder a una jubilación. Las diferencias en relación a los mecanismos de prueba anteriores a 1996 en que instrumentó la historia laboral no son nuevas. El diagnóstico sobredimensiona los problemas asociados a diversos mecanismos instrumentados por el BPS para abordar el inevitable tratamiento de la prueba no documental y obvia que entre 2009 y 2019 en 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%, dando cuenta de que la mayor cobertura también alcanzó a otros colectivos más allá de heterogeneidades propias de cada uno.

Al tratar la suficiencia de las prestaciones se subraya el contraste entre los niveles de pobreza infantil y el de los adultos mayores. Sin embargo, es una comparación que puede prestarse a confusión al promover la idea equivocada de que uno se explica a través del otro, o que se relacionan inversamente. La pobreza infantil es un flagelo a combatir pero para ello es necesario preguntarse qué políticas públicas contribuyen a ese fin y qué sectores de la sociedad están en mejores condiciones de financiarlas. Con seguridad, no son la mayoría de los actuales ni futuros jubilados y pensionistas.

El debate sobre la suficiencia no puede dejar de subrayar el crítico nivel de \$ 8.042 que tendría la jubilación mínima de mantenerse todavía los parámetros de la reforma estructural de los años 90. Los sucesivos aumentos adicionales hoy la sitúan en \$ 15.768 y es un nivel que sigue siendo bajo, pero no se puede obviar el avance que representó la política de jubilaciones mínimas desarrollada a partir de 2007 en términos de mejora del bienestar para un amplio conjunto de adultos mayores.

Lejos de ser la causa de los problemas que hoy enfrentamos, la política de jubilaciones mínimas y también la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008 fueron herramientas fundamentales para encarar graves problemas de cobertura y suficiencia heredados de la reforma de 1996. De no haberse producido estos cambios, el país se encontraría discutiendo una reforma que permitiera recomponer una sostenibilidad social erosionada a partir de niveles de protección totalmente insuficientes para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Al abordar los problemas de sostenibilidad económico financiera a mediano y largo plazo, el diagnóstico pone énfasis en la trayectoria futura del gasto pero no incorpora análisis de cambios en el esquema de financiamiento presente. De la lectura del diagnóstico se desprende con claridad que en el marco de una sociedad que envejece, la discusión sobre pensar en nuevos ingresos que recaigan sobre los sectores de mayor capacidad contributiva no será factible en la etapa de recomendaciones.

La edad de retiro presenta un análisis superficial que no da cuenta de las importantes desigualdades entre trabajadores. No se analiza 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 considerar posibles cambios en 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”. Adicionalmente, para analizar la eventual brecha con otros países, la comparación debe establecerse en relación a la edad efectiva de retiro que en BPS es de casi 63 años, marcando un notable contraste con la de la Caja Militar que asciende a los 47 años.

Al momento de analizar los costos de los servicios brindados entre organismos, cuando refiere al trabajo de recaudar las cotizaciones que el BPS desarrolla sin costo 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 entre ambos pilares complementarios. Es importante señalar que esta renuncia de recursos por parte del BPS impacta en los desequilibrios financieros del sistema, que suelen exhibirse para cuestionar la gestión del organismo.

El documento omite aspectos relevantes al momento de analizar las jubilaciones por incapacidad física. La evolución de las altas crece a partir de 2008 debido a que mucha gente que se había visto impedida de acceder con la anterior legislación, más exigente, haya logrado cumplir con los requisitos. En los años posteriores la cantidad de altas tiende a reducirse y en 2020 se observan valores próximos a los registrados antes de la modificación normativa, por lo 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, el diagnóstico no presenta 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 debería ser indicio de problemas en el diseño.

El acceso a esta prestación está sujeta a la valoración médica realizada por profesionales de BPS, sin la cual es imposible acreditar la imposibilidad física y cuenta con una tasa de remplazo mayor que se justifica debido a mayores costos esperados asociados a tratamientos, medicación, etc. El diagnóstico centra su atención en la necesidad de moderar el gasto en este tipo de jubilaciones, pero la evidencia que justifique tal accionar no resulta suficientemente clara y esto es particularmente preocupante cuando refiere a un colectivo especialmente vulnerable.

Como se mencionó antes, una de las principales diferencias con el diagnóstico consiste en la valoración sobre el desempeño del régimen de capitalización individual desde su implementación en 1996. Por ello, se considera oportuno exponer textualmente lo

expresado en la fundamentación del voto negativo realizada junto a ONAJPU en relación a este tema específico.

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 lo señalan autores de la talla de Barr y Diamond, 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 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 altos.

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 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 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”.

Otra de las diferencias centrales con el diagnóstico pasa por el análisis que se realiza sobre la Caja Militar. Si bien todos los subsistemas que coexisten con régimen general presentan diferencias en los parámetros para acceder a las prestaciones o el cálculo de las mismas, la magnitud de las desigualdades con el régimen de retiro del personal militar son significativamente mayores, ubicándolo en un nivel completamente distinto al resto. El diagnóstico no señala adecuadamente tales desigualdades y privilegios.

Las diferencias planteadas son conocidas: los militares en promedio se retiran a los 47,6 años con una tasa de reemplazo que en 2019 se ubicó en 136,4%. La jubilación se calcula en base al sueldo cobrado el último mes y no tiene tope. El inédito mecanismo de “leyes comparativas” comentado antes permite que en ciertos casos se reciben beneficios casi 8 veces más altos a los aportes realizados. La jubilación promedio de los militares es 80% mayor a la del régimen mixto y la asistencia financiera por pasivo que requiere este sistema es aproximadamente 10 veces mayor a la que recibe el BPS.

La tibia reforma de la Caja Militar instrumentada en 2018 no modificó estas condiciones excepcionales para buena parte de los activos que continuarán gozando de estos privilegios. El PIT CNT considera esencial que la reforma integral aborde estas desigualdades como corresponde y que ello también abarque a quienes se jubilaron durante las últimas décadas

bajo este beneficioso esquema. A diferencia del análisis desarrollado en el diagnóstico, la Caja Militar requiere una reforma más urgente y profunda en relación a cualquier otros subsistema y su abordaje es central para la legitimidad social del proceso.



#### 4. El trabajo de la CESS durante la etapa de recomendaciones

Una vez culminada la aprobación y publicación del diagnóstico, la CESS debía iniciar el trabajo de cara a las recomendaciones bajo dos premisas. En primer lugar, si no se lograron cumplir los plazos fijados en la LUC para hacer el diagnóstico, menos probable era que los 90 días previstos para presentar el documento de recomendaciones fueran suficientes. En segundo lugar, si no había sido posible consensuar el diagnóstico entre los 15 integrantes, la posibilidad de lograrlo en las recomendaciones parecía lejana.

##### Las debilidades del diálogo social

En un contexto de polarización política a partir de la recolección de firmas para la derogación de 135 artículos de la LUC, la Presidencia de la CESS planteó que en esta etapa, si bien se continuaba apostando a un trabajo técnico, los componentes políticos cobrarían mayor peso en la discusión.

A su vez, varios integrantes de la Comisión en representación de los partidos políticos que integran la coalición de gobierno, reafirmaron algo que ya habían adelantado en la etapa de diagnóstico: su participación era de carácter personal y sus opiniones y posiciones no comprometían a los partidos políticos que los habían designado. Esto contrastaba fuertemente con la postura asumida desde el inicio por los representantes del Frente Amplio, la ONAJPU y el PIT CNT, quienes sí ratificaron que sus posicionamientos dentro de la CESS contaban con el aval político de las organizaciones que los habían designado.

De cara a la desafiante etapa de formular recomendaciones, estas diferencias resultan claves para comprender el tipo de diálogo que se desarrollaba. En primer lugar, mientras quienes comparecían a título personal podían desarrollar su trabajo con mayor celeridad, los que representaban políticamente a sus organizaciones requerían más tiempo. Esto es particularmente crítico para el movimiento sindical, para el que no es fácil procesar un intercambio democrático amplio entre todos sus sindicatos, que permita acordar posiciones en torno a temas que son complejos desde el punto de vista técnico.

En segundo lugar, tal como lo concebimos, el diálogo social requiere de interlocutores que verdaderamente representen a sus organizaciones. La búsqueda de acuerdos necesariamente implica negociaciones que requieren tiempo y actores representativos que puedan comprometer la posición de sus organizaciones. Al comenzar el trabajo de cara a las recomendaciones, parecía claro que estos ingredientes no estarían presentes en el trabajo que había por delante.

Como instancia de diálogo social, a nuestro entender el proceso tenía debilidades evidentes. Los técnicos no parecen los actores más adecuados para buscar los necesarios acuerdos políticos. Pero si además los técnicos designados por las diferentes organizaciones no comprometen la posición política de las mismas, la CESS lejos de configurar un ámbito de diálogo social se transforma en un ámbito de trabajo técnico que puede aportar insumos valiosos como cualquier otro trabajo académico, pero que claramente no constituye un espacio propicio para alcanzar los acuerdos que se buscan mediante un diálogo social.

### El trabajo en subcomisiones

Para esta etapa, a instancias de una propuesta elaborada por su Presidente, la CESS comenzó su trabajo de forma descentralizada, a través de la creación de 8 subcomisiones. La idea era que en dichos grupos de trabajo los integrantes pudieran expresar sus puntos de vista sin que ello comprometiera su apoyo, de tal forma de ir madurando alternativas que no implicaran pronunciamientos de acuerdo o desacuerdo.

Las 8 subcomisiones o grupos de trabajo fueron los siguientes:

- Grupo 1: Pilar no contributivo (también denominado pilar cero)
- Grupo 2: Pilar contributivo (también denominado pilar 1)
- Grupo 3: Género y pensiones de sobrevivencia
- Grupo 4: Régimen de capitalización individual
- Grupo 5: Cajas paraestatales
- Grupo 6: Caja Militar y Policial
- Grupo 7: Supervisión y regulación
- Grupo 8: Miscelánea (temas varios)

Cada integrante de la CESS podía elegir en que grupos participar. Dado que cada subcomisión implicaba un intenso régimen de trabajo y que en muchos casos las reuniones se superponían, no era factible participar en todas. Considerando los temas en cuestión y la masa crítica acumulada en cada uno de ellos, el PIT CNT definió que su representante se integrara a los grupos de pilar no contributivo, pilar contributivo, régimen de capitalización individual y, en la medida que fuera factible, también al de género y pensiones de sobrevivencia así como al de miscelánea que incluía una variedad de temas con distinto grado de relevancia.

Luego de ir solicitando las prórrogas que lo hicieran posible, entre mediados de abril y principios de julio de 2021 se trabajó intensamente en cada una de las subcomisiones, que en varios casos discutían la conveniencia o inconveniencia de propuestas específicas y en

otros costaba más identificar posibles soluciones a problemas que estaban planteados en el diagnóstico. Como se mencionó, el objetivo de dichos grupos no era realizar recomendaciones específicas sino identificar pros y contras frente a cada alternativa de modificación planteada. Cabe señalar que fue un proceso participativo y fecundo que contó con el aporte de todos los integrantes de la CESS y de los diferentes técnicos que trabajaban en la órbita de la secretaría técnica.

En junio y sin previa notificación a los integrantes de la CESS, el BCU resolvió unilateralmente algunos cambios importantes en relación al pago de jubilaciones por el régimen de ahorro individual. Atendiendo a la delicada situación del Banco de Seguros del Estado (BSE), se estableció un aumento de 0,75% a 1,5% en el porcentaje que las aseguradoras pueden deducir para el cálculo de la renta inicial. Esto implica una duplicación de la “comisión máxima” que pueden aplicar estas entidades y que tiene un impacto negativo en el monto de las rentas vitalicias a cobrar por los y las trabajadoras. Fue una decisión cuestionada por el PIT CNT que entendía debía analizarse en el marco de la discusión más amplia que se estaba procesando en la CESS.

A las pocas semanas de este cambio unilateral definido por el gobierno y cuando algunas subcomisiones aún no habían concluido su intercambio, a comienzos de julio el trabajo se interrumpió abruptamente y sin mayor aviso. No solo se dejaron de convocar reuniones de los grupos que aún tenían trabajo por delante, sino que tampoco hubo convocatorias al pleno de la CESS para informar los pasos a seguir.

A partir de dicho momento, que coincidió con la entrega de casi 800.000 firmas para la derogación de 135 artículos de la LUC, el trabajo de la CESS se desdibujó y comenzó una etapa de alta incertidumbre, al menos para los 6 integrantes que no participaban en representación del gobierno.

### Interrupción abrupta del trabajo de la CESS y el intercambio final

Recién en reuniones celebradas el 19 y 21 de julio, la presidencia de la CESS confirmó que no se retomaría la dinámica de trabajo en subgrupos y que los 9 integrantes de la Comisión en representación del gobierno estaban trabajando en un documento a ser discutido por el pleno de la CESS, con el conjunto de recomendaciones a proponer al Poder Ejecutivo. Si bien no se manejó una fecha específica para la presentación del documento, se aclaró que sería sobre fines de julio o principios de agosto.

A la semana siguiente de esas reuniones, el PIT CNT y la ONAJPU divulgaron una declaración conjunta alertando sobre la situación planteada. En la misma se señalaba que la comisión de expertos no se adecuaba al formato de diálogo social que históricamente habían reclamado estas organizaciones sociales, pero que en las últimas semanas las diferencias se habían hecho más ostensibles, con un panorama muy incierto en el que las delegaciones desconocían el contenido del documento anunciado, su profundidad, su extensión, el grado de integralidad en el tratamiento de los distintos subsistemas, etc. También se cuestionaban los plazos tan acotados, recordando que no hay experiencias internacionales de reformas sostenibles en el tiempo, del tamaño y la profundidad planteada, que se hayan logrado con diálogo y consenso social en tan escaso tiempo.

Dicha declaración conjunta terminaba expresando: “reafirmamos que un tema tan relevante para toda la sociedad merece un tratamiento exento del apuro característico de los tiempos político partidarios. Entendemos que es necesario un amplio debate social donde a partir del insumo técnico generado se pueda ampliar la discusión en torno a la necesidad de reforma del sistema previsional. Solo una fuerte base de consenso social asegurará la legitimidad de los resultados que surjan a partir de los insumos técnicos y políticos que deben conjugarse en la discusión. Una reforma integral, de todos los subsistemas, que trabaje sobre la sostenibilidad financiera pero también sobre el aseguramiento de derechos, debe ser procesada con diálogo y tiempos acordes a la magnitud del debate planteado”.

Los 9 representantes del gobierno en la CESS continuaron trabajando unilateralmente y con todo el apoyo de la secretaría técnica en el documento de recomendaciones mencionado en las reuniones del 19 y 21 de julio. Los plazos para su presentación ante el resto de la comisión se fueron extendiendo sin avisos claros por parte de la Presidencia, lo que requirió de nuevas solicitudes de prórroga en los plazos establecidos.

Finalmente, recién a comienzos de octubre se conoció el documento elaborado por estos 9 miembros de la CESS y se fijó una reunión para el 6 de ese mes con el objetivo de iniciar un intercambio sobre el mismo. En los hechos, esto implicó que el trabajo conjunto de los 15 integrantes de la CESS quedó paralizado durante prácticamente 3 meses.

Una vez conocido el documento y más allá del intercambio que se daría entre los especialistas que integraban la CESS, el PIT CNT emitió un comunicado con varias puntualizaciones. Antes de analizar el contenido del documento, se cuestionó explícitamente que varios de los expertos manifestaran que sus posturas no representaban a quienes los habían designado, ya que de esa forma “nadie se hace cargo” de las

recomendaciones que se formulaban en el documento. En este sentido, se intimaba al gobierno a que se manifieste públicamente sobre el contenido de las recomendaciones.

En cuanto a esta primera versión de documento de recomendaciones, se cuestionaron diversos aspectos. Entre ellos, que el «nuevo pacto social en seguridad social» no incluya una sola medida que apunte a una mayor contribución financiera de quienes obtienen altas ganancias ni que se afecten las jubilaciones de privilegio de un pequeño grupo de retirados de la Caja Militar.

También se rechazaban los cambios paramétricos al barrer, como el aumento de la edad de retiro y otros, que no contemplan desigualdades evidentes y que implicarían serios problemas de protección para vastos sectores de la población, que no están en condiciones de jubilarse más tarde. En esa declaración se recordó la promesa formulada en campaña electoral por el Presidente de la República, de no aumentar la edad mínima de retiro para quienes estaban trabajando.

La declaración del PIT CNT terminaba planteando que la reforma solo propone igualar para abajo, lo que está lejos de las expectativas de la mayoría de la población y se reafirmaba el compromiso del movimiento sindical con el país, asegurando que “es posible y necesaria una reforma de la seguridad social justa, humana, que brinde protección adecuada a la gente que trabaja”.

Dentro de la CESS, el intercambio sobre el documento de recomendaciones presentado por los 9 integrantes designados por el gobierno no fue el más apropiado. Si bien se mantuvo el trato cordial y la apertura a la participación de todos sus integrantes -un rasgo característico de todo el proceso que bien vale destacar- varios factores condicionaron el trabajo durante esta última etapa.

Algunos hechos ya comentados que a nuestro entender debilitaron el proceso, el contar con un documento armado que no ofrecía mayores opciones para cambios relevantes, plazos acotados que no se iban a extender y cierta percepción generalizada de que era muy difícil acercar las posiciones, crearon las condiciones para que la calidad del trabajo durante esas semanas finales no fuera la mejor. Con seguridad, el escenario político crispado producto del referéndum a celebrarse en marzo por la derogación de 135 artículos de la LUC, junto con la campaña electoral por las elecciones de las representaciones sociales en el directorio del BPS que demandó la atención de las organizaciones sociales, contribuyeron a dificultar aún más la posibilidad de articular y encontrar acuerdos o al menos acercar posiciones.

Si bien el pleno de la CESS repasó cada uno de sus contenidos y el documento sufrió modificaciones, las mismas fueron menores, marcando un fuerte contraste con el proceso de discusión previo a la aprobación del diagnóstico. Finalmente, el 12 de noviembre se sometió a votación el documento de recomendaciones, que nuevamente fue acompañado por los mismos 10 integrantes que votaron afirmativamente el diagnóstico y fue rechazado por los 3 representantes del Frente Amplio, el delegado de la ONAJPU y el del PIT CNT.

### Tres propuestas del PIT CNT

A mediados de 2021, en el marco de la discusión sobre la rendición de cuentas, el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS divulgó 3 propuestas asociadas con la seguridad social. Las mismas no pretendían ser abarcativas de todo el proceso de discusión sobre la reforma, sino que se centraban específicamente en aportar una mayor transparencia y obtener una real dimensión de la situación financiera del BPS.

En primer lugar, se proponía exonerar al BPS del pago de la compensación de servicio y gasto de recaudación por parte de la DGI. Considerando que además el BPS recauda una serie de tributos como por ejemplo el IRPF y FONASA sin percibir compensación alguna por ello, se proponían 2 posibles soluciones. Una de ellas consistía en que el BPS le cobrara a todos los organismos públicos a los que se les recauda tributos. La segunda, más “lógica” según el PIT CNT, implicaba eliminar la comisión por la recaudación de los siete puntos de IVA y el IASS destinados al BPS, apelando a la misma excepción establecida para el impuesto de primaria.

La segunda propuesta refería a la exoneración de aportes patronales vigente en diversos sectores. Esta herramienta, en algunos casos establecida en la Constitución de la República y en otros casos en leyes, era utilizada por el Poder Ejecutivo de turno como mecanismo de ayuda o incentivo al empleo en determinadas situaciones. Si bien no se cuestiona la utilización de la herramienta, sí se rechaza el hecho de que los costos se imputaran al presupuesto de la seguridad social administrada por el BPS. Por ello, para transparentar la situación, se proponía contabilizar las exoneraciones como ingresos en el presupuesto de la seguridad social, ya que la actividad se realiza y los dependientes de las empresas exoneradas trabajan y generan derechos.

La última propuesta consistía en habilitar al BPS a cobrar los costos de la actividad que realiza a las AFAP. El decreto 399/995 del 03/11/1995 dispone en su Artículo 56 sobre reintegro de gastos: en la prohibición mencionada en el artículo 142 de la ley, no se incluyen los reintegros de gastos no personales, a costo estricto, que pudieran tener el Banco de Previsión Social o el Banco Central del Uruguay por aplicación de la ley”. Basado en dicho artículo, en 2005 el BPS estableció el cobro de los gastos no personales a las AFAP. Dichas administradoras recurrieron y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo anuló la resolución de cobro, entre otras razones, por entender que el decreto establecía algo que no estaba dispuesto en la ley. Por ello, la propuesta del PIT CNT consiste en que el texto establecido en el mencionado decreto del año 1995 se sancione mediante ley, lo que salva la objeción establecida por la justicia y permite al BPS hacer efectivo el cobro de parte de los costos que incurre.

Las tres propuestas pretendían avanzar en la transparencia sobre el financiamiento del sistema y mostrar que, en caso de concretarse, la asistencia financiera real requerida por BPS era significativamente menor a la que se divulgaba año tras año.

## Principales contenidos del documento de recomendaciones aprobado por mayoría de la CESS

Al igual que con el diagnóstico, en este apartado no se pretende resumir el extenso documento con recomendaciones aprobado por la CESS, sino identificar algunos aspectos especialmente relevantes para el PIT CNT que contribuyen a comprender mejor el posicionamiento adoptado por la central sindical. El documento tiene una cantidad importante de lineamientos, conceptos, principios, y otros aspectos que pueden ser compartibles, pero lo relevante son las recomendaciones con efectos concretos que, como se mencionó antes, se centran casi exclusivamente en modificaciones sobre el sistema de jubilaciones y pensiones.

Ya en la primera página del documento se advierte que “se trata de un informe técnico al que se llega en conjunto, más allá de las visiones individuales de los comisionados y que no tiene por qué ser necesariamente la posición política de las organizaciones en consulta con las cuales fueron designados”.

En muchos casos las recomendaciones surgen a partir de valoraciones que ya estaban presentes en el documento de diagnóstico. Tal es el caso de no incrementar las tasas de aportación sobre salarios y en el caso del esquema de aportación patronal rural, se plantea crear un “grupo técnico de trabajo” para estudiar la justificación del trato diferencial y eventualmente proponer cambios atendiendo los factores de contexto asociados. En cuanto a aportación sobre base real para los trabajadores autónomos o no dependientes, nuevamente se recomienda “considerar la posibilidad de transitar paulatinamente a un régimen de aportación sobre base real (...) en aquellas situaciones en que fuera viable”.

El documento recomienda mantener el actual destino del IASS, atendiendo al proceso legal y jurisprudencial que llevó a su creación. Este planteo de los representantes del gobierno en la CESS contrasta con el compromiso formulado en campaña electoral y ratificado por el Presidente de la República y varios legisladores oficialistas, de tender a la reducción de este impuesto en la medida en que las condiciones económicas lo permitan.

En relación a la distribución de aportes dentro del régimen mixto, se plantea aplicar lo previsto en el Artículo 8 a los nuevos aportantes y para los afiliados actuales mantener la situación vigente.

Una de las recomendaciones más relevantes y de mayor impacto es subir gradualmente la edad mínima de retiro para las personas nacidas en 1967, aumentando un año por cada año



sucesivo, hasta llegar a los 65 años para los nacidos en 1971. Se plantea un escenario alternativo en que el proceso se iniciaría con las personas nacidas en 1971. Además, se recomienda que todos los sistemas converjan hacia las edades mínimas propuestas, salvo en casos justificados. Sobre el desigual aumento de la expectativa de vida según nivel socioeconómico, el documento plantea continuar realizando estudios.

A partir de esas nuevas edades mínimas de retiro, también se propone acreditar más años de trabajo para acceder a la causal. En efecto, mientras la normativa vigente exige 25 años de servicios a los 65 de edad, la recomendación plantea reunir 30 años para poder jubilarse. A los 66 años, se recomienda exigir 27 años de trabajo en lugar de los 23 actuales y las diferencias se mantienen hasta los 70 años en que, al igual que ahora, se deben acumular 15 años de trabajo para acceder a la prestación contributiva.

Para los servicios bonificados se propone la creación de una comisión técnica para estudiar cada situación que lo amerite. Adicionalmente, se sugiere extender a todos los regímenes el cómputo de un año de trabajo por cada hijo y la posibilidad de ampliarlo a 2 años para madre o padre con hijos en situación de discapacidad severa.

Las recomendaciones incorporan cambios relevantes tanto en el pilar contributivo como no contributivo. Dentro del primero, el sueldo básico jubilatorio (SBJ) pasaría a calcularse promediando los mejores 300 meses (25 años) de asignaciones computables. Además, se crea una tasa de adquisición de derechos que se multiplicará por los años computables a los efectos obtener un guarismo similar a lo que hoy llamamos tasa de reemplazo. La jubilación se obtendría multiplicando el SBJ por los años efectivamente aportados por la tasa de adquisición de derechos que, según las recomendaciones, podría fijarse entre un mínimo de 1,1% y un máximo de 1,35% y sería creciente con la edad del trabajador que se retira. Para las jubilaciones por incapacidad laboral se propone reducir la tasa de reemplazo desde el actual 65% a 50%.

Dentro del pilar no contributivo se recomienda la creación de un ingreso mínimo garantizado. Este ingreso no contributivo complementa hasta cierto umbral las jubilaciones calculadas por el pilar contributivo y garantiza una prestación mínima a partir de los 71 años para quienes no llegan a cumplir los requisitos para jubilarse. Dicha prestación mínima se fijó en el valor de una pensión no contributiva por vejez y el umbral hasta el que se subsidiarían las jubilaciones contributivas es el triple de dicha pensión no contributiva. Estos parámetros sobre los cuales se calcula el monto de ingreso mínimo garantizado que corresponde a cada jubilado, se ajustarían según la Base de Prestaciones y Contribuciones que generalmente evoluciona según el Índice de Precios al Consumo.

El documento también sugiere la incorporación de mecanismos de ajuste automáticos, graduales y periódicos sobre los parámetros del sistema ante cambios en la esperanza de vida de la población.

Para los 5 regímenes especiales se recomienda aplicarles los cambios paramétricos planteados para el régimen general y que sus nuevos aportantes se incorporen a un régimen mixto similar al que se propone para los afiliados al BPS. El documento no aporta información sobre la magnitud y fuentes de financiamiento de los respectivos costos de transición.

El documento de recomendaciones alerta sobre particularidades en el caso de la previsión social militar y policial. Plantea el mantenimiento de un trato diferencial para el personal combatiente, de comando y el personal ejecutivo, algo que no se justificaría para el personal que cumple funciones administrativas y de apoyo. Al plantear “contemplar especialmente la necesidad de establecer edades de retiro obligatorio del personal militar acorde con una adecuada prestación de las funciones y servicios encomendados”, se señala que desde el punto de vista operativo la Comisión no está en condiciones de hacer apreciaciones. Sobre contar con edades de retiro obligatorias para el personal administrativo se señala que “podría no ser adecuado”. En concreto, se recomienda “evaluar la elevación de las edades de retiro obligatorio entre 2 y 5 años de acuerdo al grado”.

Sobre las bonificaciones vigentes para el personal militar, se menciona que desde 2019 se estableció una bonificación con carácter general para todo el personal del Escalafón K de un año bonificado por cada 5 años de servicios efectivos (6x5). Posteriormente se menciona que dicha bonificación es sensiblemente inferior a la establecida para el personal ejecutivo policial (7x5) y que no se visualizan diferencias evidentes en las condiciones y exigencias de ambos colectivos ni se cuenta con estudios que justifiquen dicha diferenciación.

Para la transición entre el régimen mixto vigente y el propuesto, se recomienda que se base en la proporcionalidad o prorrateo de los lapsos de cobertura. Además, se plantea que los cambios paramétricos propuestos no se apliquen para aquellas personas que configuren causal en un plazo a determinar de entre 5 y 10 años.

Tanto sobre exoneraciones como sobre el pago de la comisión de 5% a la DGI por la recaudación de los 7 puntos de IVA y el IASS, el documento recoge los planteos realizados por el PIT CNT. En contraste, no se menciona la posibilidad de que BPS cobre a las AFAP por el trabajo administrativo asociado a la recaudación de cotizaciones que se transfieren a las cuentas de ahorro individual. Para las pensiones de sobrevivencia, entre otros cambios se

recomienda aumentar los rangos de edad actuales para la percepción del beneficio en años, y eventualmente un aumento paulatino hasta llegar a 5 años más.

La parte final del documento de recomendaciones se dedica a los cambios propuestos para el régimen de capitalización individual. En relación a las opciones por defecto que básicamente hoy refieren a las asignaciones de oficio, se plantea considerar la importancia de la rentabilidad neta y las licitaciones como criterios para la asignación de afiliados entre AFAP. También se plantea sustituir el actual tope de comisión de administración por uno basado en el promedio ponderado del sistema y analizar la posibilidad de pasar de un esquema de comisiones sobre aportes a uno donde la comisión se cobre en función del fondo acumulado.

En cuanto a las inversiones financieras, se propone ampliar los activos elegibles con el fin de habilitar mayor participación de acciones de renta variable e instrumentos emitidos en el exterior y adicionar un tercer subfondo de capitalización que incorpore mayor riesgo y retorno esperado en las edades más jóvenes.

Para la etapa de desacumulación de ahorros, varias de las recomendaciones se plantean en términos de analizar su posible conveniencia. Entre ellas, se sugiere considerar la posibilidad de dividir el período de desacumulación en dos tramos, en función de la esperanza de vida a la edad mínima para configurar causal de jubilación común, manteniendo la renta vitalicia como instrumento central para el tramo inicial. A partir de los problemas plantados por las aseguradoras sobre el financiamiento de las pensiones por sobrevivencia, se recomienda considerar una definición específica del elenco de potenciales beneficiarios.

El último punto del documento propone crear “una unidad reguladora con adecuada autonomía, independencia, capacidad operativa y poderes jurídicos” que alcance a todos los regímenes previsionales que conforman el sistema.

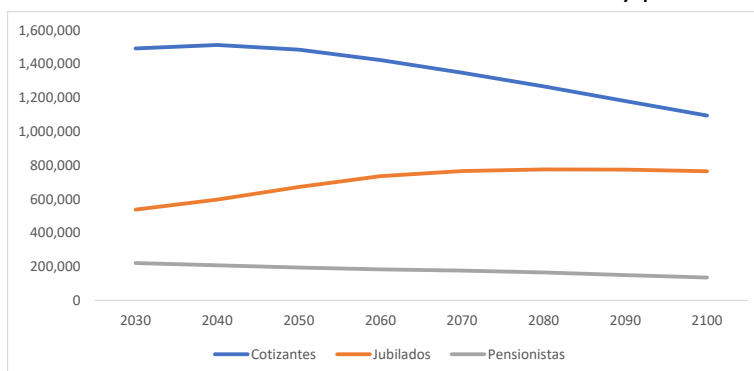
## Proyección financiera del BPS contributivo sin reforma y el impacto de los cambios propuestos

Dentro de los documentos de diagnóstico y recomendaciones se presentan las proyecciones actuariales elaboradas por la Asesoría General en Seguridad Social (AGSS) del BPS. Dicho trabajo sirve para analizar la evolución de las variables físicas y monetarias del sistema en el mediano y largo plazo. Se realizan mediante supuestos e hipótesis vinculados a aspectos demográficos, económicos y de funcionamiento del régimen contributivo, que en términos generales no tuvieron cuestionamientos importantes por parte de los integrantes de la CESS.

El escenario base es la proyección actual del sistema sin cambios, y se utiliza como marco de referencia para comparar la evolución del régimen ante distintas modificaciones. Entre los supuestos más relevantes se asume una tasa global de fecundidad (TGF) de 1,73 y un crecimiento del PIB anual que entre 2025 y 2040 sería de 2,4% y entre 2040 y 2100 descendería a 1,9%. Por su parte, durante el primer período mencionado la masa salarial permanece constante en relación al PIB, por lo que la tasa de crecimiento de los salarios de 2,2% anual se obtiene como la diferencia entre la tasa de variación de la PEA y del PIB. A partir de 2040, se supone que el ritmo de crecimiento anual de los salarios se reduce al 2,1%.

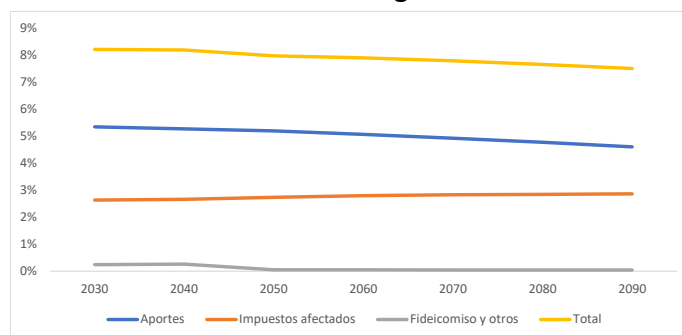
De acuerdo a la proyección sin reforma, la cantidad de cotizantes crece muy levemente hasta 2040 para posteriormente iniciar un proceso de caída sostenido que acompaña el evolución demográfica del país. Por su parte, el número de jubilados tendería a crecer mientras que el de pensionistas muestra una caída, lo que implica que el número total de pasivos aumentaría hasta 2070 en que se ubicaría próximo a los 945.000, para luego caer hasta casi 900.000 hacia el año 2100.

Gráfico 3: Evolución de la cantidad de activos y pasivos<sup>4</sup>



Las principales fuentes de financiamiento del régimen contributivo vigente son las cotizaciones y los impuestos afectados. Al analizar su evolución expresadas en términos de salarios y como proporción del PIB, mientras las primeras tienden a decrecer acompañando la menor cantidad de activos, los impuestos afectados aumentan su participación en el financiamiento. En 2030 los ingresos totales representarían un 8,2% del PIB con una tendencia sistemáticamente decreciente que hacia 2090 se ubicaría en 7,5% del producto.

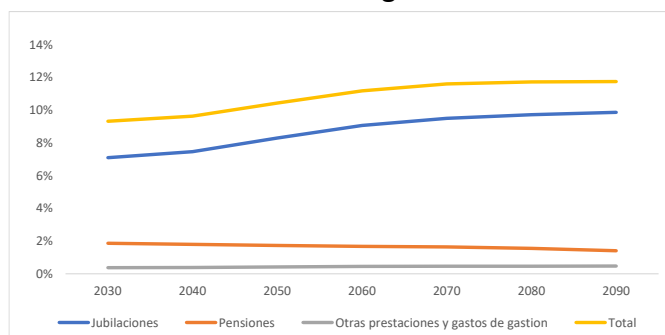
Gráfico 4: Evolución de los ingresos como % del PIB



Acompañando el proceso de envejecimiento poblacional reflejado en el aumento en el número de jubilados, los egresos totales del régimen contributivo se incrementan sostenidamente durante las próximas décadas, pasando de representar un 9,3% del PIB en 2030 a un 11,8% en 2090. Sin reforma, durante los próximos 70 años el gasto en jubilaciones y pensiones del régimen contributivo del BPS se incrementaría en 2,5 puntos porcentuales del PIB.

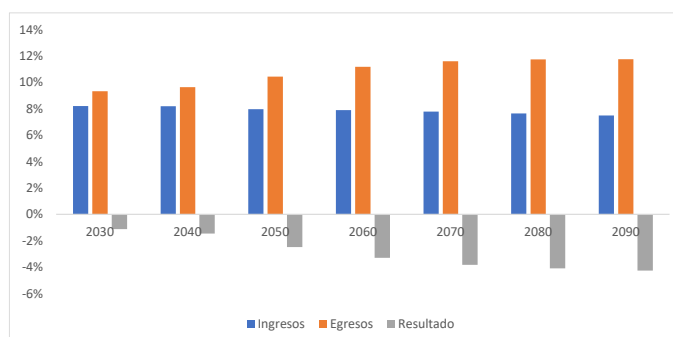
<sup>4</sup> Este y los demás gráficos presentados en esta sección se elaboraron a partir del informe de diagnóstico, de recomendaciones, notas técnicas y presentaciones realizadas durante el trabajo de la CESS.

Gráfico 5: Evolución de los egresos como % del PIB



La evolución de ingresos y egresos presentada en la proyección actuarial determina un desequilibrio creciente a lo largo del tiempo. Mientras la asistencia financiera necesaria representaría un 1,1% del PIB en 2030, la misma se incrementaría hasta ubicarse en 4,3% del producto hacia 2090.

Gráfico 6: Evolución del resultado como % del PIB

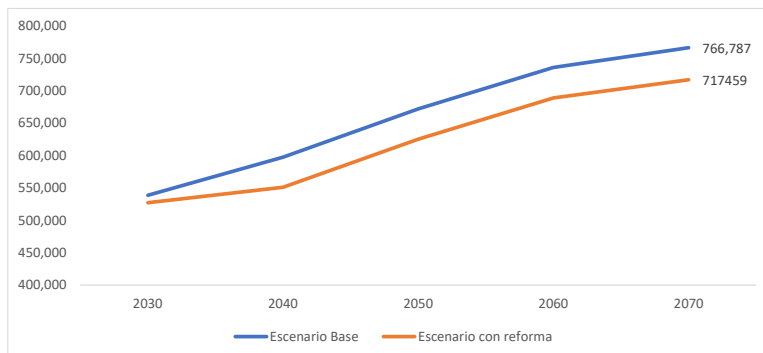


A continuación se analiza el impacto que tendría la propuesta de reforma sobre el régimen contributivo. La propuesta admite diferentes alternativas en relación al aumento de la edad mínima de retiro, el valor de la tasa de adquisición de derechos y otros componentes. Por lo tanto, para la comparación con el escenario base, se considera el escenario más plausible de reforma, de acuerdo a como se presentaron las recomendaciones en la CESS. Dicho escenario contiene una tasa de adquisición de derechos de 1,3% y la transición para el aumento en la edad mínima de retiro comienza en 2027, con un aumento gradual que determina que los nacidos en 1971 se podrán jubilar a partir de los 65 años.

La evolución en la cantidad de cotizantes no presenta variaciones en relación al escenario base. Producto de los cambios en las condiciones para el retiro, la cantidad de jubilados se reduce significativamente hasta aproximadamente 2040 en que se observan casi 50.000 jubilados menos. A partir de ese año la brecha se mantiene constante, mostrando que una

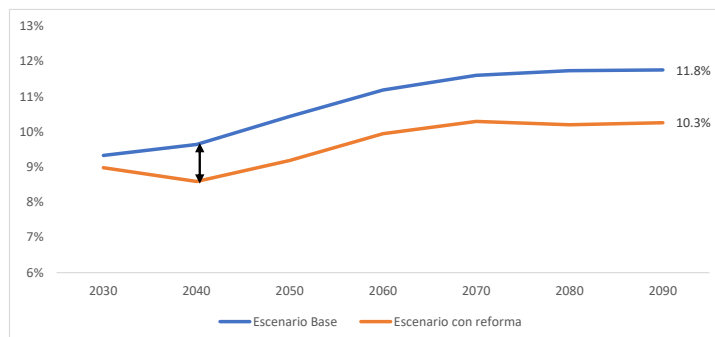
parte del impacto de la reforma se centra en la menor cantidad de jubilados asociada fundamentalmente a la postergación en la edad mínima de retiro.

Gráfico 7: Evolución de la cantidad de jubilados con y sin reforma



Con la evolución de los egresos como proporción del PIB se observa algo similar. El gasto proyectado se reduce sensiblemente hasta 2040 y posteriormente, desde ese nivel más bajo, continúa la tendencia observada en el escenario base hasta 2090. La brecha entre los egresos con y sin reforma es de 1,5 puntos porcentuales del PIB. La reforma no solo modera el gasto hacia 2040 sino que directamente lo reduce, pasando de representar 9,6% del PIB en el escenario sin reforma, a 8,6% del PIB en el escenario con reforma. Por lo tanto, la reforma reduciría el gasto proyectado en jubilaciones y pensiones del régimen contributivo en 1 punto porcentual del PIB hacia 2040. Luego la brecha se amplía lentamente hasta alcanzar los 1,5 puntos porcentuales hacia 2090.

Gráfico 8: Evolución de los egresos como % del PIB con y sin reforma

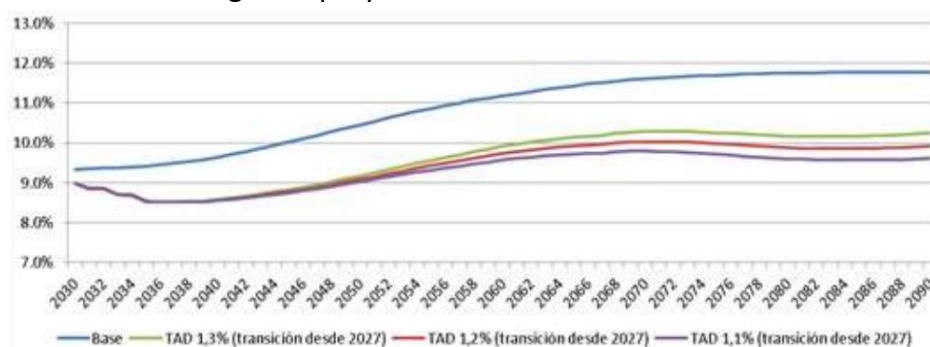


La aplicación de una reforma como la expuesta determinaría que la asistencia financiera se modere, llegando a ser de 2,9% del PIB hacia 2090, en lugar del 4,3% del producto proyectado en el escenario base.

La baja del gasto en jubilaciones y pensiones se profundiza si la tasa de adquisición de derechos (TAD) en lugar de 1,3% se reduce a 1,2% o al mínimo planteado en las

recomendaciones de 1,1%. En el siguiente gráfico extraído de los anexos del documento de recomendaciones, se observa que en caso de optar por una TAD de 1,1%, el gasto en jubilaciones y pensiones se reduciría un 0,6% adicional como proporción del PIB.

Gráfico 9: Egresos proyectados ante distintos valores de TAD



### El rechazo del PIT CNT al documento con recomendaciones

Dada la rapidez con la que se procesó la etapa final de aprobación del documento de recomendaciones, en esta oportunidad el PIT CNT presentó en solitario una fundamentación de su voto negativo. El argumento principal para rechazar las recomendaciones es que el objetivo central que persiguen es reducir el gasto en seguridad social, lo que implica recortar prestaciones, beneficios y derechos de los trabajadores una vez que se acerquen a la etapa de retiro.

Como ya se ha mencionado en otras partes del documento, un aspecto medular del cuestionamiento realizado por la central sindical se vincula a la ausencia de medidas sobre nuevas fuentes de financiamiento. De acuerdo a este punto de vista, al menos una parte del mayor gasto esperado asociado al envejecimiento poblacional requiere de un mayor aporte de los sectores de mayor capacidad contributiva, un aspecto ausente en la discusión dentro de la CESS. Varias propuestas recaen sobre las espaldas de los y las trabajadoras, pero ni siquiera se recomiendan medidas concretas para incrementar el muy reducido aporte patronal rural ni tampoco se consideró 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.

Lejos de integrar otros aspectos de la matriz de protección social como reclamaba el movimiento sindical, la reforma planteada se circunscribe a la sostenibilidad financiera del régimen de jubilaciones y pensiones, y como no se aceptan opciones de financiamiento



alternativas, el gobierno centra el debate y las propuestas en la reducción del gasto a través de diversos cambios paramétricos.

Uno de los más relevantes es el aumento de la edad mínima de retiro a 65 años para quienes hoy tienen 50 o 46 años de edad. Como se expresa en la fundamentación del voto negativo ante la CESS, es una medida al barrer que no contempla diferentes realidades como la historia laboral de la persona, su nivel de desgaste físico o síquico de acuerdo al tipo de actividades que haya desarrollado, ni tampoco la diferente expectativa de vida por nivel socioeconómico que es marcadamente diferente. Tampoco se problematiza adecuadamente la extendida práctica empresarial de incentivar a los trabajadores para lograr un retiro más temprano, ni el posible aumento de los subsidios por desempleo, enfermedad y de las jubilaciones por incapacidad física que podría provocar una medida de este tipo.

En contraste con la cautela al momento de analizar cambios en el aporte del sector rural y de los trabajadores autónomos -en varios casos compartibles-, la recomendación de aumentar la edad mínima legal de retiro es categórica.

También se rechazan otras recomendaciones como el aumento en los años de trabajo exigidos para poder jubilarse, los recortes en el monto de la jubilación por imposibilidad física, la extensión de años de aportes para el cálculo del sueldo básico jubilatorio y la disminución de la cobertura de pensiones por sobrevivencia a partir del aumento en la edad de acceso a las mismas.

En la declaración del Secretariado Ejecutivo del PIT CNT del 13 de octubre se rechazaban “los cambios paramétricos al barrer, como el aumento de la edad de retiro y otros, que no contemplan desigualdades evidentes y que implicarían serios problemas de protección para vastos sectores de la población, que no está en condiciones de jubilarse más tarde”.

Bajo un esquema diferente que deja por el camino la bonificación vigente, se recomienda continuar aplicando la distribución de aportes prevista en el Artículo 8 de la Ley 16.713, de forma obligatoria o por defecto para los nuevos trabajadores. Esto permitiría que salarios más bajos aporten proporcionalmente más a un pilar “menos generoso” como el de las AFAP, lo que provocaría problemas de regresividad evidentes.

Sobre la recomendación de incorporar un ingreso mínimo garantizado, se comparte plenamente el espíritu de la propuesta, pero se rechaza establecer dicho ingreso recién a partir de los 71 años para quienes no logran jubilarse antes por no haber podido cotizar al

menos 15 años. También se discrepa con la opción de que los parámetros de este pilar no contributivo se ajusten por debajo del Índice Medio de Salarios, algo que implicaría ir reduciendo progresivamente su incidencia a lo largo del tiempo.

Si bien se incorporaron algunas de las propuestas del PIT CNT sobre las exoneraciones de aportes patronales y el cobro de una comisión de DGI a BPS, no se consideró la del cobro de una comisión a las AFAP por el trabajo que BPS realiza gratuitamente en beneficio de empresas privadas.

Varias de las diferencias en torno al régimen de ahorro individual fueron abordadas detalladamente al momento de analizar críticamente el diagnóstico. Como se ha mencionado en otras partes del documento, para el movimiento sindical se requiere una reforma estructural del pilar de capitalización que sustituya a las AFAP y el lucro por un componente de ahorro colectivo administrado profesionalmente por el Estado. Por el contrario, en las recomendaciones se promueve una profundización y ampliación del régimen de capitalización individual vigente, con algunas propuestas fuertemente alineadas a los reclamos hechos por las AFAP privadas.

Algunas de las recomendaciones más críticas son la obligatoriedad de aportar a las AFAP para los nuevos afiliados, la sustitución del tope a las comisiones vigentes que beneficia a las administradoras privadas, la posibilidad que las asignaciones de oficio ya no vayan a la AFAP de menor costo para el trabajador y la sugerencia de extender el modelo de las AFAP al resto de los subsistemas, ampliando su mercado.

Pese a la evidencia que muestra ventajas respecto al modelo vigente, las recomendaciones no definen restringir el ámbito de la privatización a la rentabilización de los activos, dejando en manos del Estado la administración de las cuentas individuales y el vínculo con las administradoras.

En relación a las recomendaciones para los restantes subsistemas, si bien hay acuerdo con la propuesta de transitar hacia un régimen general único a largo plazo, no se comparte la idea de extender el régimen mixto propuesto y en particular se rechaza la pretensión de extender el régimen de las AFAP al resto del sistema. De todas formas, la recomendación carece de solidez al no venir acompañada de estimaciones sobre el costo de transición que supondría en cada caso y como está previsto financiarlo. Frente a la discusión a propósito de la situación y cambios propuestos para la Caja Bancaria, el PIT CNT se remite a todos los documentos presentados por AEBU ante la CESS así como a las diferentes resoluciones de sus órganos correspondientes.

Tal como se anticipaba al analizar el diagnóstico, las recomendaciones sobre cambios en la Caja Militar resultan totalmente insuficientes. Para este colectivo sí se contemplan una serie de particularidades que no se analizan para otras tareas o ramas de actividad. Pese a presentar condiciones bastante más críticas y difíciles de justificar desde el punto de vista de la equidad y sostenibilidad del sistema, las recomendaciones sobre el régimen militar son especialmente cuidadosas y se realizan con gran cautela. Al referirse al insuficiente aumento de las edades de retiro obligatorio entre 2 y 5 años de acuerdo al grado, se plantea “evaluar” esa posibilidad, marcando un fuerte contraste con la contundencia con que se hacen otro tipo de propuestas.

Sobre el régimen de bonificación para el personal militar, el texto parece sugerir que podrían mejorarse aún más, lo que no solo implicaría aumentar el monto de las prestaciones sino que dejaría sin efecto el insuficiente aumento en las edades de retiro que se sugiere en otra parte del documento.

La reforma que se propone no plantea cambios relevantes en torno a los privilegios de las altas esferas militares en actividad y en retiro. Lejos de plantear cambios sensiblemente más profundos que mitiguen desigualdades que se vienen arrastrando durante décadas, algunas disposiciones permitirán que prácticamente no se modifiquen las condiciones en que se jubilarán gran parte del 50% de los militares en actividad que quedaron en el régimen anterior a la reforma de 2018. También se desestimó la propuesta realizada por el PIT CNT de incorporar un impuesto a las altas jubilaciones militares, pese a que el informe califica esta clase de impuestos vigentes en la Caja Notarial y Bancaria como una de las medidas más habituales para ajustar los regímenes.

Por todo lo expuesto, de prosperar una reforma de este tipo, 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 la década de los 90.

## 5. Reflexiones finales

El documento mostró como se fue desarrollando el trabajo del movimiento sindical de cara al debate sobre la reforma de la seguridad social y su participación dentro de la comisión de expertos. Más allá del rechazo a los documentos aprobados por la mayoría de la CESS y a la preocupación sobre el futuro de la seguridad social, la experiencia fue enriquecedora en la medida que implicó un fuerte involucramiento de los equipos técnicos y dirigentes sindicales más próximos a los temas de la seguridad social.

El rechazo a los documentos elaborados por la comisión se basa en que a partir de una mirada acotada sobre el tema, la mayor parte de las recomendaciones se centran en reducir el gasto en seguridad social, lo que implica recortar prestaciones, beneficios y derechos de los trabajadores una vez que se acerquen a la etapa de retiro.

La combinación de los cambios paramétricos propuestos implicarán un retroceso importante en relación a la cobertura y suficiencia del sistema. En lo que atañe a la cobertura, se producirá un retroceso de la protección de los trabajadores de entre 60 y 70 años de edad. En cuanto a la suficiencia de las prestaciones, estas recomendaciones provocarán una sensible reducción del valor de las jubilaciones para sectores de ingresos medios.

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.

Las recomendaciones no son neutras, sino que denotan 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.