

Comentarios al Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo¹

Carmelo Mesa-Lago

A) Introducción

La reforma previsional es uno de los temas más polarizados en el mundo, con posiciones que con frecuencia son diametralmente opuestas. He investigado el sistema de seguridad social uruguayo desde el decenio de los 60s, hice mi primera consultoría internacional en 1983 y, desde entonces he estado indagando, publicando y ofreciendo recomendaciones al país. Uruguay tiene una larga tradición democrática, pluralista y de búsqueda de consenso solo interrumpida durante el régimen militar, también tiene el sistema de bienestar social más antiguo y desarrollado de América Latina. Esto se refleja en la CESS (2021) y su Diagnóstico, en que hubo amplia participación de todos los sectores claves de la sociedad involucrados en la seguridad social². El Frente Amplio participó en las discusiones y ha publicado sus puntos de vista (Delegación del Frente Amplio, 2021a, 2021b). Es esencial continuar este diálogo en la nueva etapa de recomendaciones de la CESS. En el último decenio se extendieron la cobertura contributiva y la no contributiva, la suficiencia de las prestaciones y la solidaridad social, pero aún hay desafíos importantes de ahí la constitución de la CESS. Su Diagnóstico es un documento serio, profesional que considero trata a fondo los principales problemas pendientes de la previsión social uruguaya de forma profesional (enfocados en los principios de la seguridad social), pero al mismo tiempo entendible para los no expertos. Es imposible que mis comentarios sobre dicho diagnóstico cubran todos sus aspectos, pues tiene 300 páginas y hubiese requerido mucho más tiempo³ y extensión; mis comentarios se centran en los temas de integración, gobernanza, administración y supervisión, que son los que me solicitó la CESS, además tratan brevemente el envejecimiento demográfico y como afecta la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema, aunque apoyo la necesidad de combinar la última con la sustentabilidad social, que toco en cobertura, suficiencia y equidad. Dichos comentarios amplían los temas solicitados, proveen información adicional, hacen comparaciones con el resto de los países latinoamericanos (examinar las experiencias internacionales fue un cometido legal de la CESS), y ofrecen sugerencias para mejorar algunos de los problemas pendientes.

¹ Mis comentarios originales fueron objeto a su vez de comentarios de Álvaro Forteza y Rodolfo Saldain, los cuales agradezco; estos comentarios son resumidos en notas de pie, y en su mayoría tenidos en cuenta, aunque en algunos casos no he concordado con los mismos. Fabio Bertranou también hizo comentarios útiles y atinados. Ernesto Murro envió varios documentos que también fueron tenidos en consideración. Por supuesto yo soy solo responsable de estos comentarios.

² De los 15 miembros de la CESS, tres fueron representantes del Frente Amplio el principal partido opositor, y uno cada de la central sindical CNT, de los jubilados y pensionados, y de los empleadores.

³ La CESS ha hecho un buen trabajo en un corto período, pero la re-reforma uruguaya es muy compleja y necesitaría más tiempo especialmente para las recomendaciones. La segunda re-reforma chilena tomó más de un año y requirió extensiones. El Frente Amplio (2021a) coincide en este punto.

B) Comentarios por Temas:

1. Envejecimiento poblacional: El Diagnóstico no dice como se ordena Uruguay en América Latina con respecto al grado de envejecimiento. En este sentido, la CEPAL recientemente ha calificado al país como “muy avanzado” (Arenas, 2020). De acuerdo con mis cálculos, basados en el porcentaje de la población de 65 años y más relativo a la población total, Uruguay es el segundo país más envejecido de la región (Cuba es el primero). La proyección financiera del Diagnóstico para 2003-2008 indica que “aun cuando los efectos del envejecimiento demográfico se harán sentir en su real magnitud en el largo plazo, los cambios en... los parámetros actuales del sistema previsional deberían ser encarados prontamente”; esta advertencia se hizo también en la proyección financiera con base a 2018-2019 (p. 71). De no cambiar algunos parámetros como el aumento de la muy baja edad de retiro a pesar de la creciente longevidad, habrá que subir la tasa de contribución que es una de las mayores de la región o incrementar el apoyo financiero estatal que también es elevado o una combinación de ambos (ver B-8)⁴.

2. Cobertura. La de la PEA se da, sin especificar el año, “en el orden de 80%” (incluyendo al PBS y todos los subsistemas); se estima que los puestos de trabajo disminuyeron dos puntos porcentuales en 2020 debido a la pandemia (p. 42). De acuerdo con las encuestas de hogares que se toman en 17 países de la región, entre 2009 y 2018 la cobertura contributiva de la PEA por todos los regímenes se expandió de 64,6% a 70,6%, lo que ordenaba al Uruguay como el de mayor cobertura en la región (BID-SIMS, 2019), pero unos 10 puntos porcentuales inferiores al estimado grueso del Diagnóstico. Por otra parte, según este, la cobertura de los adultos mayores (65 años y más) por jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas fue de 97,7% en 2018 y “es prácticamente universal” (p. 18, 47). Sin embargo, las referidas encuestas muestran que dicha cobertura creció de 84,5% en 2009 a 86,8% en 2018, ordenando al Uruguay en cuarto lugar, después de Bolivia (96,8%), Chile (88,9%) y Brasil (87,8%). Las encuestas enfrentan algunos problemas, pero tienen ventajas sobre las cifras administrativas, por ejemplo, son relativamente homogéneas mientras que el método de cálculo administrativo varía mucho entre los países y en un buen número de ellos su publicación se atrasa considerablemente, además se alega que los puestos administrativos pueden adolecer de duplicaciones algo menos probable en las encuestas. Por todo ello, estas son cada vez más utilizadas en comparaciones regionales (por ejemplo, por la CEPAL).⁵ Basados en las encuestas, Uruguay tendría que cubrir un 30% de la PEA (nótese que la informalidad se estimó en 24,8% en 2019) y 13% de la población adulta mayor. Se sugiere examinar las cifras administrativas, contrastándolas con las de las encuestas de hogares y los puestos de trabajo, a fin de determinar con más precisión cuáles son los porcentajes de la PEA y adultos mayores que quedan por cubrir.

⁴ El Frente Amplio (2021a) hace comparaciones de Uruguay con países envejecidos europeos.

⁵ Los problemas de las encuestas de hogares y de las cifras administrativas son analizados en detalle en mi último libro (Mesa-Lago, 2020).

3. Suficiencia: El BID calculó para 2015 una tasa de reemplazo antes de impuestos para el sistema mixto del Uruguay (combinando los pilares de reparto y de capitalización individual) de 72% del último salario, mayor a la citada por la CESS de 52% a 68% también del último salario para 2017,⁶ así como muy superior al 45% mínimo fijado por el Convenio 128 de 1967 de la OIT sobre el salario de referencia (no el último salario). El estudio del BID además calculó una TR promedio de 64,7% para los sistemas de beneficio definido y de 39,8% para los sistemas de cotización definida muy inferior al 45% de la OIT (Altamirano y otros, 2018). La información disponible indica que la TR del Uruguay es adecuada dentro de la región; si no se cambian otros parámetros como la baja edad de jubilación o se aumenta la alta contribución, habría presión para reducirla (ver B-8). El Diagnóstico ratifica la necesidad de los servicios de cuidados a los adultos mayores que fueron introducidos y expandidos en Uruguay en años recientes. Un libro, que compara estos servicios entre el Uruguay, Chile y Cuba, ordena al Uruguay en primer lugar, pero apunta necesidades como su articulación con la política general de protección social, así como desafíos (Acosta, Picasso y Perrota, 2018).

4. Equidad: Dentro del BPS hay varios subsistemas con condiciones de acceso y prestaciones diversas. El Diagnóstico demuestra la inequidad de los regímenes separados de los militares y de la policía, lo cual es típico de la región (salvo en Costa Rica porque no hay ejército). Es importante destacar que, en Chile, las fuerzas armadas impusieron el sistema de cotización definida, pero se excluyeron del mismo para preservar su régimen de beneficio definido que es muy superior en condiciones de acceso y prestaciones, a más de que recibe substanciales y regresivos subsidios fiscales⁷; actualmente hay un debate en dicho país para integrar el régimen de las fuerzas armadas al sistema general de previsión social. Esta inequidad se demuestra en el Diagnóstico (Anexo I, p. 131ss) que compara las condiciones de acceso, prestaciones y contribuciones de los subsistemas y regímenes separados (militares, policiales, bancarios, notarios, y profesionales universitarios) con el sistema general. También el Diagnóstico compara las proyecciones financieras de los regímenes especiales (Anexo II, p. 151ss). Esto proporciona una base sólida para que las referidas inequidades sean afrontadas por lo que llamo “re-reforma” en Uruguay, pues no se puede pedir a la ciudadanía que acepte sacrificios, como el aumento de la edad de jubilación, y al mismo tiempo mantener regímenes de privilegio que incluyen edades de jubilación mucho más bajas, así como substanciales subsidios fiscales⁸.

5. Integración, gobernanza, regulación y supervisión: El Diagnóstico documenta la notable fragmentación del sistema (aunque se lograron importantes avances en la última década) y la ausencia de integración, lo cual contribuye a los problemas citados de inequidad. De ahí que es esencial que la re-reforma integre el sistema y estandarice lo más posible las condiciones de acceso

⁶ En sus comentarios Forteza aclara que las TR del BID son calculadas sobre individuos hipotéticos con densidad de cotización del 100% en 2015, mientras que las TR del Diagnóstico son efectivas para las altas de 2019.

⁷ Coincidió con el Frente Amplio (2021a) que la seguridad social debe infundir progresividad en la distribución del ingreso.

⁸ La Ley No. 19.695 redujo varias de las condiciones de acceso y prestaciones del régimen militar (Frente Amplio, 2021a) pero aún subsisten varias que son muy superiores al sistema general.

y cálculo de pensiones de los subsistemas y regímenes separados; esto además reduciría el costo del sistema previsional, así como las transferencias fiscales al mismo. Además, es necesario integrar mejor los sistemas contributivo y no contributivo, así como las diversas prestaciones dentro del primero.

Afirma el Diagnóstico: “No existe una entidad que tenga a su cargo la supervisión y regulación del sistema [por lo cual] la rendición de cuentas es débil” (p. 70) y “no existe un organismo que realice una supervisión integral de la seguridad social” (p. 213). Hay al menos seis organismos públicos que supervisan y regulan a entidades de jubilaciones y pensiones de seguridad social: Poder Ejecutivo, Banco Central del Uruguay, Tribunal de Cuentas de la República, Auditoría Interna de la Nación, Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social, y Banco de Previsión Social (Cuadro 1, p. 215). El PBS está a cargo de “coordinar los servicios estatales de previsión social [y] se ha constituido en la principal entidad gestora de la seguridad social”, pero el Diagnóstico argumenta que “no ha ejercido un rol de supervisión y regulación del sistema en su conjunto” (p.70). La supervisión de los múltiples órganos de control se ejerce respecto a diversas actividades, como presupuesto, estados financieros, balance y memoria, y proyecciones actuariales. Varias entidades de seguridad social son vigiladas o controladas por dos organismos supervisores, pero se ignora qué actividad y cuál organismo supervisa al servicio policial. La periodicidad de la supervisión puede ser anual, cada cinco años, dependiendo de la actividad o indeterminada. Las normas jurídicas que regulan la supervisión incluyen la Constitución, leyes, decretos-leyes, ordenanzas, circulares e instructivos, los tres últimos de diversas entidades públicas; no parece haber una recopilación e integración de todas estas normas. Obviamente esto es un laberinto legal que genera confusión y no parece haber interrelación adecuada entre los diversos órganos supervisores, lo cual puede dejar lagunas importantes. La independencia del ejecutivo es esencial. En Chile la antigua Superintendencia de las AFP (creada bajo la “Concertación”) funcionó con relativa autonomía y jugó un papel importante en diversificar la cartera de inversiones que inicialmente estaba muy concentrada en la deuda estatal, lo cual ayudaba al gobierno a financiar la deuda previsional en el período de transición. Por el contrario, en la Argentina la superintendencia bajo el gobierno de Carlos Menem cooperó con el poder ejecutivo para que los instrumentos denominados en dólares fuesen cambiados a pesos y se invirtieran en buena medida en deuda pública, por lo cual cuando ocurrió la crisis de 2000-2001 y terminó la paridad del dólar con el peso, el fondo se redujo drásticamente. En El Salvador, la Intendencia de Pensiones que es parte de la Superintendencia Financiera aprobó que el gobierno obligara a las AFP a comprar certificados de deuda pública (CIP) con los cuales financió la transición, pagando intereses bajísimos al precio de reducir las pensiones futuras. Debido a estos problemas, existe una tendencia en la región hacia unificar el ente supervisor de la seguridad social y hacerlo autónomo del poder ejecutivo. Por ejemplo, la re-forma chilena de 2008, realizada durante la primera presidencia de Michelle Bachelet, suprimió las superintendencias separadas de las AFP y de entidades públicas solidarias del sistema previsional que fueron ampliadas por dicha re-reforma, creando una superintendencia única e independiente sobre todo el sistema, aunque se excluye a las fuerzas

armadas, por razones obvias. También hay una superintendencia única en Costa Rica que abarca a todas las entidades de pensiones de seguridad social.

El Uruguay debería establecer una superintendencia única con poder de supervisión y regulación sobre todo el sistema de seguridad social, total independencia del poder ejecutivo, que ejerza sus funciones sobre todas las actividades enumeradas antes, con una periodicidad claramente establecida y asentada en una sola norma legislativa. Entre las funciones de dicha Superintendencia estarían: a) supervisar y regular a todas las entidades de seguridad social de la nación, sin exclusión alguna; b) asesorar al Poder Ejecutivo y al Parlamento en todas las materias de su competencia incluyendo proyectos legislativos o de otra naturaleza; c) asegurar que los ingresos del sistema de reparto se administren de acuerdo con la ley, así como dictar y aplicar normas sobre la administración de los egresos y las reservas disponibles procurando la diversificación de la cartera de inversiones con el adecuado balance entre riesgo y rentabilidad; d) dictar y aplicar normas, así como supervisar su cumplimiento en todo lo relativo al pilar de capitalización individual, incluyendo reglas sobre las inversiones; e) recabar información y exhibición de documentos relacionados con sus funciones, de todas las entidades públicas y privadas pertinentes, así como opinión técnica del BCU, TCR, AIN, entre otros; f) establecer los parámetros actuariales necesarios (con la asistencia de entidades nacionales e internacionales) a fin de garantizar el equilibrio financiero y actuarial de todas las entidades integrantes del sistema de seguridad social, sin excepción; g) regular la publicación periódica de los estados contables, estudios actuariales y otras informaciones de las entidades supervisadas; h) establecer el régimen contable que deberán observar las entidades supervisadas, así como evaluar periódicamente la situación económica-financiera y la calidad de las prestaciones prestadas por las entidades supervisadas; i) atender los reclamos de los consumidores de la entidades supervisadas y regular aquellos; y j) establecer y aplicar sanciones a los infractores de todas las medidas de la Superintendencia y otras entidades nacionales relativas a la previsión social, proponer al Poder Ejecutivo la intervención a las entidades supervisadas que infrinjan las referidas normas, y disponer la instrucción de sumarios al personal superior que transgreda dichas normas.

Además de la Superintendencia podría crearse un Consejo Nacional de Seguridad Social como órgano para establecer lineamientos de rectoría para políticas, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, la OPP y otros ministerios y actores sociales, con representación de los sectores involucrados en la seguridad social.

6. Problemas administrativos: La administración de las AFAP adolece de fallas que he demostrado en mi último libro y que afectan adversamente a la competencia: a) el número de AFAP se ha reducido de 6 en su cénit a 4 en 2019; b) el porcentaje de afiliados que se cambia anualmente de AFAP menguó de 8,9% a 0,3% en igual período; c) la carga administrativa en 2019 (comisión de la AFAP) es de 4,4% y 6,6% sobre el aporte (AFAP República y privadas, respectivamente) y se aplican sobre cada 100 pesos de aporte no sobre el porcentaje del 15% que

va al depósito así que no es comparable con otros países⁹; se ha estimado por Barr y Diamond (2008) que por cada punto de comisión administrativa que no va a dicha cuenta, se reduce la pensión futura en 20%¹⁰; y d) la utilidad promedio de las AFAP relativa a su patrimonio neto era de 39% en 2004, aumentó a 39,6% (la mayor) durante la crisis de 2007-2008 y se mantenía alta en 32,5% en 2019 ordenándose la tercera mayor entre los nueve sistemas de capitalización individual en la región (Mesa-Lago, 2020). Dos aspectos positivos en el Uruguay son: la existencia de una AFAP pública que ha contribuido a mejorar la competencia y reducir la comisión administrativa; y la recaudación central pública que se ha demostrado en varios países que reduce los costos, la evasión y la morosidad. En Costa Rica, cinco de las seis administradoras (OPC) son públicas, y los asegurados que no escogen una OPC son asignados por default a una de las públicas (Banco Popular).

Para incrementar la competencia y reducir aún más las comisiones y el costo administrativo en Uruguay, se recomienda: a) crear otras AFAP por sindicatos, cooperativas, asociaciones de empresas, etc. bajo las mismas reglas que se aplican al resto ya sean privadas o públicas; b) licitar la asignación de nuevos entrantes al mercado laboral a la AFAP que fije la menor comisión como ya se hace en varios países; c) transferir la administración de las cuentas individuales de las AFAP al PBS en base a la experiencia exitosa que este ha acumulado en 25 años en la organización de la historia laboral, de forma que aquellas solo queden a cargo de las inversiones; d) suprimir el objeto único de las AFAP para que otras entidades adecuadas puedan también efectuar dichas inversiones; e) “la regulación debe fijar un máximo a las comisiones cobradas por las administradoras” (CESS, 2021, p. 20); y f) considerar aumentar la actual pequeñísima comisión sobre el saldo para que reemplace la comisión sobre el salario o el aporte, como se hace en varios países, porque esta generaría más incentivos para un mejor desempeño en la inversión y el rendimiento, lo cual a su vez mejoraría las pensiones¹¹. Por otra parte, podría reducirse la alta prima imponiéndole un tope.

Encuestas tomadas en varios países con sistemas de capitalización individual (por ejemplo, en Chile, México y Perú) demuestran que los asegurados tienen nulo o muy escaso conocimiento de las normas de dicho sistema. Si bien es cierto que las administradoras informan periódicamente a los asegurados de aspectos clave como las comisiones, la rentabilidad y el monto acumulado en la cuenta, las encuestas revelan que muy pocos asegurados examinan dichos informes o carecen de

⁹ La AIOS (2020) calcula en 2019 la comisión administrativa en 0,95% de la remuneración o salario del asegurado, mientras que la CESS estima 4,4% o 6,6% del aporte, lo cual es confuso. La comisión administrativa estimada por AIOS ha bajado, debido a que la AFAP estatal la redujo y esto indujo a disminuciones en el resto de las AFAP; por el contrario, la prima ha aumentado considerablemente. Sobre el último punto ver Frente Amplio, 2021a.

¹⁰ Forteza observa que este cálculo se basa en comisión sobre el fondo administrado mientras que en Uruguay se basa en los aportes y, por tanto, debe ser mucho menor. Además, presenta una serie de argumentos de peso contrarios al método de Barr y Diamond, muy extensos y complejos para resumir aquí.

¹¹ En Uruguay se cobra 0,0014% de comisión sobre el saldo versus 0,95% sobre la remuneración. Forteza y Saldain explican los obstáculos para evitar un doble cobro sobre los aportes y sobre el saldo y también plantean que no es claro por qué la comisión sobre el saldo genera incentivos para un mejor desempeño. El Frente Amplio (2021a) ofrece razones de por qué es mejor la actual comisión sobre el aporte. En mi opinión, estos son temas que deben discutirse públicamente para que después el legislador tome las decisiones con mayor información.

la educación financiera para entenderlos, por lo cual no toman decisiones informadas, como en la selección de la AFAP, el fondo entre los multifondos, etc., o sea, hay una seria falta de conocimiento y a menor este, menor es la competencia entre las administradoras. Varios países (Chile, Costa Rica, proyectos de re-reformas en Colombia y Perú) han establecido o proponen crear un fondo público de educación previsional, impartir cursos de previsión social en las escuelas, facilitar consultores que ayuden a los asegurados a tomar decisiones y obligar a las administradoras a que financien seminarios de entrenamiento a los asegurados¹². Además, los informes periódicos de las administradoras deberían simplificarse para que puedan ser entendidos por los asegurados. Por último, en México se proporciona a los asegurados una proyección del valor de la pensión para que aquellos puedan planear su futura vida pasiva. La re-reforma uruguaya debería incluir estos aspectos.

La administración tripartita de las AFAP no estuvo en la agenda de la CESS. En el BPS hay representación tripartita y un delegado de los jubilados y pensionados; en la AFAP de propiedad estatal uno de sus 3 accionistas es el BPS, pero no hay representación tripartita en las AFAP. No obstante, hay una clara tendencia hacia establecer formas tripartitas de participación en los sistemas de capitalización individual. En la República Dominicana hay representación de trabajadores y empleadores en la CNSS. En Chile se creó un comité de usuarios por la re-reforma de 2008 con representación de trabajadores, pensionados y empleadores, pero solo a efectos de información y monitoreo, sin poder de decisión; un proyecto de ley de 2020 instauraría la participación de los afiliados en el directorio de las AFP, así como un Comité de Afiliados para monitorear la implementación y resultados de políticas y regulación de la inversión. En El Salvador la re-reforma de 2017 ordenó la representación tripartita en el comité de riesgo y en un nuevo comité actuarial (Mesa-Lago, 2020)¹³. El Uruguay debería considerar alguna de dichas formas de representación¹⁴.

7. Desempeño financiero de las AFAP: Mi análisis del desempeño financiero y de la inversión de las AFAP en el Uruguay comparado con los otros ocho sistemas de capitalización individual, resulta en las conclusiones siguientes: a) el porcentaje de afiliados que cotiza se redujo de una cima de 63,1% en 2012 a 57,5% en 2019, o sea, 5,6 puntos porcentuales; si se compara con la primera

¹² El BPS ha avanzado en el áreas de educación de la seguridad social publicando manuales de instrucción y cartillas de derechos y obligaciones <https://www.pbs.gub.uy/pbs/file/10841/1/manuales-seguridad-social.pdf>; <https://www.pbs.gub.uy/3376/conoce-tusderechos-y-obligaciones-en-segurida-social-nivel-1.html>. Habría que evaluar lo que se logró para potenciarse en el futuro

¹³ En Argentina, la re-reforma de 2008 creó un consejo de asesoría y monitoreo; dentro de la entidad administradora (ANSES) se estableció un consejo con 13 representantes para supervisar y regular el fondo público unificado. En Bolivia, la constitución vigente estipuló la representación tripartita en la Gestora Pública, aunque no se ha obedecido hasta ahora. Todos los sistemas públicos (salvo Cuba) tienen representación tripartita.

¹⁴ Forteza alega que sería muy difícil jurídicamente implantar una representación de trabajadores y empleadores en las AFAP, porque son entidades de derecho privado y sociedades anónimas, con un patrimonio separado del fondo que es propiedad de los asegurados, pero estos no lo son del patrimonio de la AFAP, por lo cual no podría haber representación en el directorio de la AFAP. Sin embargo, algunos sistemas de capitalización individual han establecido consejos asesores sobre la inversión de los fondos por las administradoras y un proyecto de ley chileno crea dichos directorios.

cifra disponible que fue 58,7%, la reducción fue solo de 1,2 puntos; en este indicador el Uruguay tiene el porcentaje mayor en 2019 entre los nueve países, no obstante hay 42,5% de afiliados que no cotiza y hay que investigar sus causas (por ejemplo, informalidad, evasión/morosidad, campañas de afiliación de las AFAP sin que parte de ellos cotice después, regreso de los “cincuentones” al sistema de beneficio definido, etc.); b) el fondo acumulado en las AFAP aumentó de US\$1,6 miles de millones a US\$15,1 miles de millones entre 2004 y 2019, en el último año se ordenó el quinto entre los nueve países; respecto al PIB creció del 16,1% al 29,1% en igual período, ordenándose en segundo lugar (Chile es el primero); c) la distribución de la cartera de inversión está muy concentrada en deuda pública, 66% en 2019 la tercera mayor concentración entre los nueve países, hay cero en fondos de inversión, 0,2% en acciones nacionales, 6,5% en depósitos bancarios que pagan bajo interés, 8% en instrumentos extranjeros y 14,4% en deuda de entes no financieros; d) el rendimiento bruto real (sin descontar el costo administrativo y ajustado a la inflación) promedió anualmente 7,9% entre 1996 y 1999 (ordenado el cuarto más alto), pero disminuyó en 21,5% durante la crisis global de 2007-2008 (la segunda caída mayor)¹⁵ y fue 2,7% entre 2009 y 2019 (el menor)¹⁶; y e) el ahorro voluntario fue el menor entre los nueve países: US\$3 millones y cero por ciento respecto al PIB, comparado con el ahorro obligatorio fue también cero (Mesa-Lago, 2020).

Para mejorar estos problemas se recomienda: a) diversificar la cartera, moviéndose desde deuda pública a otros instrumentos, a lo cual podría contribuir una superintendencia unificada, fuerte y autónoma; b) desarrollar otros productos de inversión como los bonos hipotecarios, bonos de inversión en infraestructura, bonos de un banco que otorgue créditos a microempresas, etc., todos estos productos deben tranzarse en la bolsa de valores de manera competitiva; y c) promover el ahorro individual voluntario, eliminando actuales rigideces que desincentivan este ahorro, como señala el Diagnóstico.

8. Sostenibilidad financiera y actuarial del sistema de pensiones uruguayo. El cuadro que sigue, ordena a seis países latinoamericanos basados en el grado de madurez de sus sistemas, el nivel de envejecimiento de la población y otras seis variables, para en su conjunto evaluar la presión sobre el sostenimiento financiero de sus sistemas de pensiones en 17 países. Uruguay se ordena en primer lugar (la mayor presión) porque presenta: la mayor madurez del sistema; el segundo grado de envejecimiento; las edades de jubilación menores en el grupo más maduro; la cuarta cobertura mayor de adultos mayores; la octava tasa de reemplazo mayor; el único ajuste de la pensión a

¹⁵ El riesgo de rendimiento negativo y caída en el valor del fondo en la cuenta individual solo lo enfrenta el asegurado (que se ve obligado a postergar su jubilación hasta que se recupere el valor del fondo, pues si no espera, el monto de su jubilación sería mucho menor), por el contrario, las AFAP aumentaron su utilidad en 39,6% durante la crisis de 2007-2008 como se ha visto. Un proyecto de ley en Chile obliga a las administradoras, cuando haya rendimiento negativo, a devolver las comisiones cobradas a los asegurados. Se aconseja que la re-reforma incluya un precepto semejante.

¹⁶ No obstante, usando otros períodos históricos, así como porcentajes “por encima de la inflación” en vez de promedios brutos reales anuales, el Diagnóstico considera que “Los fondos administrados por las AFAP han tenido buenos niveles de rentabilidad en los 24 años del sistema” (p. 109). Se sugiere comparar los períodos utilizados en el Diagnóstico con los mostrados en el texto y calcular los promedios reales anuales.

salarios; el gasto de pensión respecto al PIB superior (empatado con Brasil); y la segunda cotización mayor. Este ejercicio refuerza la necesidad de efectuar una re-reforma del sistema antes de que se acelere el envejecimiento, se haga aún más maduro el sistema y desaparezca por completo el bono demográfico.

Ordenamiento de la Presión en el Sostenimiento Financiero-Actuarial en los Países más Envejecidos de América Latina, 2017-2020

Grado de Maduración	Países	Envejecimiento	Edades de retiro		Tasa reemplazo	Cobertura (%)		Ajuste pensión	Gasto Pensión/PIB	Cotización (%)	Ordenamiento ^b
			Hombre	Mujer		PEA	65+ ^a				
Grupo I	Uruguay	1	60	60	72	70,6	86,8	Salarios	11,1 ^c	22,5	2,8
Sistemas más maduros, países más desarrollados socialmente	Brasil	2	65	62	80	56,0	87,8	IPC	11,1	28,0	4,6
	Cuba	1	65	60	n.d.	70,0 ^d	68,5	Discrecional	6,9	22,2	4,7
	Argentina	2	65	60	80	45,4	84,2	IPC	10,7	21,2	4,8
	Chile	2	65	60	38	65,3	88,9	IPC	3,1	19,7	5,8
	Costa Rica	3	65	65	90	67,4	65,5	IPC	7,3	10,7	6,8

1= Muy avanzado; 2=Avanzado; 3=Moderado-avanzado; 4= Moderado; 5= Incipiente

^a Por pensiones contributivas y no contributivas. ^b Basado en el promedio de los ordenamientos de todas las variables entre 17 países; a menor el número mayor la presión y viceversa. ^c Se proyecta llegará a 13,5% en 2020 si no hay re-reforma. ^d Estimado del autor.

Fuente: Mesa-Lago, 2020, actualizado con nueva información; la idea original proviene de Arenas, 2020.

En años recientes se ha avanzado en la reducción de la evasión y la morosidad logrando mayores ingresos. Una potencial fuente de recursos sería eliminar las exenciones para aportes patronales aprobados en períodos de crisis pero que después de estas se han mantenido¹⁷. Por último, dentro de la sostenibilidad financiera hay que considerar el costo de la transición y cuantificarlo. El CESS debería examinar estos temas.

9. La necesidad de realizar un diálogo social y un estudio actuarial antes de aprobar la re-reforma: Primero, considero esencial que, después de que el CESS emita sus recomendaciones y antes que el legislador apruebe la re-reforma, se lleve a cabo un diálogo social con todos los sectores involucrados¹⁸.

Segundo, es primordial efectuar un estudio actuarial por un organismo internacional especializado, que proyecte simulaciones con parámetros diversos (por ejemplo, en cuanto aumento de la edad de jubilación, número de años de contribución requeridos para ganar el derecho, extensión del número de años de salario para calcular el salario de referencia, tasa de reemplazo en el sistema de reparto, porcentaje de cotización, etc.), para garantizar el equilibrio actuarial por un período razonable de tiempo. Esto ofrecería combinaciones alternativas claras para que los poderes ejecutivo y legislativo pudiesen escoger una combinación factible políticamente que garantice dicho equilibrio. La secretaría técnica de la CESS estuvo indagando con los organismos

¹⁷ <https://www.elobservador.com.uy/nota/ya-esta-vigente-la-exoneracion-de-50-en-aportes-patronales-del-bps-a-que-empresas-incluye--20214519250>.

¹⁸ Según Saldain, el Poder Ejecutivo estipuló que hubiese en el CESS expertos designados en consulta con los actores sociales y así se hizo con los sindicatos, las organizaciones de jubilados y las cámaras empresariales.

internacionales como el BM, BID y OCDE sobre la posibilidad de realizar evaluaciones actuariales de diversos escenarios y reformas y encontró que una restricción importante es que sus modelos de simulación son muy estandarizados y requieren ser adaptados y calibrados respecto a las complejas particularidades del sistema uruguayo; otro problema fue el alto costo de los servicios de alguno dichos organismos. Una posibilidad para a corto plazo contar con información sobre escenarios alternativos sería que el equipo actuarial del BPS solicite a la OIT una evaluación de partes técnicas del modelo y de las proyecciones. En 2019-2020, el equipo actuarial del BPS colaboró con la OIT para revisar la formulación matemática de su nuevo modelo actuarial para pensiones; conjuntamente hicieron una revisión completa de dicho modelo y la OIT ofreció algunas recomendaciones, las cuales aplicó el equipo para mejorar la formulación porque algunos aspectos muy específicos de los regímenes uruguayos tenían que modelarse de manera diferente. El CESS ha comenzado a conversar con la OIT para explorar las posibilidades de trabajar con el BPS con el objetivo de apoyar a su equipo y contar con una validación técnica externa. Las ventajas de esta colaboración serían: es factible en un plazo razonable (como necesita la CESS), tendría un costo razonable, sería un reconocimiento a las capacidades locales para realizar este trabajo y un aspecto positivo para los sindicatos y el Frente Amplio.

Tercero, es aconsejable efectuar una amplia campaña nacional de información sobre la necesidad de la re-reforma y las medidas propuestas para mejorar el sistema de previsión social y garantizar las jubilaciones y pensiones a largo plazo.

C) Algunos Comentarios por Página:

18. inciso ii. El envejecimiento genera en los sistemas de cotización definida “problemas de suficiencia, ya que el ahorro acumulado deberá financiar más años de retiro”. No sólo esto, la Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (de capitalización individual)—FIAP— plantea que el envejecimiento, demanda un incremento de la edad y de la cotización (por tanto, cambiando un aspecto crucial de dicho sistema que es la cotización “definida”), como en los sistemas de reparto, a fin de mejorar las pensiones (Mesa-Lago, 2020: 76-79).

18. inciso iv. “repensar los mecanismos de protección social en la tercera edad, particularmente para los sectores más vulnerables” sugiero agregar, “como las mujeres”, porque ellas enfrentan inequidades respecto a los hombres generadas tanto por el mercado laboral como por el pilar de capitalización individual (por ejemplo, por las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo).

REFERENCIAS

Acosta, Elaine, E. Picasso y F. Perrota (2018), *Cuidados a la Vejez en América Latina. Los Casos de Chile, Cuba y Uruguay*, Santiago de Chile, Fundación Konrad Adenauer

Altamirano, Álvaro y otros (2018), *Presente y Futuro de las Pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID.

Arenas de Mesa, Alberto (2020), *Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera en Tiempos de Covid-19*, Santiago de Chile, CEPAL.

Banco Interamericano de Desarrollo—BID-SIMS (2019), Data Base SIMS, visitado septiembre.

Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press.

Comisión de Expertos de Seguridad Social—CESS (2021), *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo: Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social*, Montevideo, marzo.

Delegación del Frente Amplio ante la CESS (2021a y 2021b), *Proceso de Trabajo en la CESS*, Montevideo, febrero, y *Comentarios de la Delegación del Frente Amplio a los Borradores de Diagnóstico*, Montevideo, abril.

Mesa-Lago, Carmelo (2020), *Evaluación de Cuatro Décadas de Privatización de Pensiones en América Latina, 1980-2020: Promesas y Realidades*, Ciudad México, Friedrich Ebert Stiftung.